



SF/14684.40303-43

RELATÓRIO Nº , 2014

**SUBCOMISSÃO TEMPORÁRIA DE RESÍDUOS SÓLIDOS
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

ÍNDICE

SEÇÃO	Página
SEÇÃO 1: Criação, composição e plano de trabalho	4
1.1 Criação	4
1.2 Instalação e composição	4
1.3 Plano de trabalho	5
SEÇÃO 2: Cronologia das atividades desenvolvidas	7
SEÇÃO 3: Audiências públicas	9
3.1 Plano Nacional de Resíduos Sólidos	9
3.1.1 IPEA	10
3.1.2 MMA	12
3.1.3 ABETRE	14
3.1.4 ABRELPE	15
3.1.5 CNI	18
3.1.6 Síntese da audiência pública	19
3.2 Planos Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos	21
3.2.1 MMA	22
3.2.2 FUNASA	26
3.2.3 MCidades	27
3.2.4 CNM	28
3.2.5 Síntese da audiência pública	29
3.3 Sistemas de logística reversa	31
3.3.1 MMA	31
3.3.2 SINDUSFARMA	34
3.3.3 ABIVIDRO	35
3.3.4 ABINEE	35
3.3.5 Síntese da audiência pública	37
3.4 A coleta seletiva e a inclusão social dos catadores	38
3.4.1 MMA	38



3.4.2 ABRELPE	39
3.4.3 FUNASA	41
3.4.4 Movimento Nacional dos Catadores	44
3.4.5 Síntese da audiência pública	45
3.5 Questões tributárias associadas à gestão dos resíduos sólidos	46
3.5.1 CNC	46
3.5.2 Receita Federal	47
3.5.3 MMA	48
3.5.4 Síntese da audiência pública	49
3.6 Soluções e tecnologias inovadoras	49
3.6.1 Clean Tech Soluções	49
3.6.2 IPT/SP	51
3.6.3 MMA	51
3.6.4 NEPER/USP	52
3.6.5 Síntese da audiência pública	53
SEÇÃO 4: Análise e recomendações	54
ANEXOS: Proposições legislativas	64



1. CRIAÇÃO, COMPOSIÇÃO E PLANO DE TRABALHO

1.1 Criação

A Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos (CMARS) foi criada, nos termos dos arts. 73 e 76, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), por meio do Requerimento RMA nº 33, de 2013, de autoria do Senador Cícero Lucena. A CMARS tem por finalidade acompanhar e fiscalizar a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Conforme o requerimento, a *implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos envolve toda a sociedade brasileira e todas as esferas federativas: União, Estados e Municípios. Não podemos, pois, deixar de participar, nos termos das atribuições do Senado Federal, que incluem a fiscalização do Poder Executivo, em sua efetiva implantação.*

1.2 Instalação e composição

A CMARS é composta de cinco membros titulares e igual número de suplentes e foi instalada em 1º de outubro de 2013, com prazo até a conclusão da tarefa.

O quadro abaixo apresenta a composição da CMARS, presidida pelo Senador Cícero Lucena. Em 11 de fevereiro de 2014, a Senadora Vanessa Grazziotin foi designada relatora da Subcomissão, em substituição ao Senador Rodrigo Rollemberg.

Composição da Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos

Titulares	Suplentes
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PCdoB, PSOL, PRB)	
• Anibal Diniz (PT)	• Jorge Viana (PT)
• VAGO	• Vanessa Grazziotin (PCdoB)
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
• Valdir Raupp (PMDB)	Vital do Rego (PMDB)
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM, SD)	
• Cícero Lucena (PSDB)	Flexa Ribeiro (PSDB)
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC)	
• Eduardo Amorim (PSC)	Blairo Maggi (PR)



1.3 Plano de Trabalho

Em reunião realizada no dia 11 de fevereiro de 2014, a Subcomissão aprovou o Plano de Trabalho para o ano de 2014, nos seguintes termos:

A Lei nº 12.305, de 2010, dispõe sobre os princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento desses resíduos e às responsabilidades dos geradores e do poder público.

A lei traz preceitos inovadores, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e o sistema de logística reversa: em resumo, a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo. A Política Nacional atribui responsabilidades a todos que, de alguma forma, participam da geração de resíduos, inclusive os consumidores, comerciantes, distribuidores e fabricantes. É uma abordagem inovadora, colocando o Brasil ao lado de países como os da União Europeia e o Japão.

Estão sujeitas à observância da lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento dos resíduos.

Para os trabalhos da CMARS no ano de 2014, o presente plano propõe, numa primeira etapa, fazer um diagnóstico, o mais completo possível, das ações preconizadas pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos já executadas até o momento, ou em estágio de implementação.

Com esse objetivo, sugerimos realizar audiências públicas específicas para conhecimento do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, bem como da atual situação dos planos municipais, da coleta seletiva e dos sistemas de logística reversa – já estabelecidos e em implantação, como os de descarte de resíduos de medicamentos e de eletroeletrônicos –, considerando que esses instrumentos, disciplinados pela Lei da Política Nacional, são essenciais para o cumprimento da data fixada para a erradicação dos lixões: 2 de agosto de 2014.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos – cuja versão preliminar para consulta pública está disponível, desde 2011, na página do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – foi elaborado por várias entidades que integram o Governo Federal e por representações da sociedade civil com base no diagnóstico da situação dos resíduos sólidos no Brasil realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Os planos municipais são uma das ferramentas mais relevantes da Lei da PNRS. Podem ser elaborados como planos intermunicipais,



microrregionais, de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e podem ser inseridos no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, desde que respeitado o conteúdo mínimo estipulado pela Lei de Resíduos Sólidos. Os planos municipais são condição necessária para o Distrito Federal e os municípios acessarem os recursos financeiros da União, ou por ela controlados, destinados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

Recordamos que, nos termos da Lei da PNRS, observado o preceito do art. 30, caput e inciso V, da Constituição Federal, incumbe ao poder público local – Distrito Federal e municípios – a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios.

Por sua vez, a logística reversa caracteriza-se por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial para reaproveitamento – em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos – ou para outra destinação final ambientalmente adequada. A logística reversa é, portanto, um instrumento de desenvolvimento econômico e social.

Para implementar esse instrumento, o Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, criou o Comitê Orientador para a Implantação de Sistemas de Logística Reversa (CORI), presidido pelo MMA, que desempenha, também, as funções de Secretaria Executiva.

Além desses temas, sugerimos, ainda nessa primeira etapa, audiências públicas que tragam informações sobre inovações tecnológicas aplicadas à reciclagem e a outras formas de destinação final de resíduos sólidos urbanos.

A última reunião dessa fase preliminar dos trabalhos terá por objetivo avaliar e deliberar sobre as ações futuras da Subcomissão.

Para maior eficácia dos trabalhos da CMARS, sugerimos que as audiências públicas sejam realizadas com, no máximo, quatro convidados e, caso o tema exija a participação de mais palestrantes, que a audiência seja desdobrada.

Apresentamos o plano de trabalho à consideração dos membros deste colegiado, contando com o aperfeiçoamento da proposta pelos nobres colegas.

1ª Reunião: Audiência Pública sobre o Plano Nacional de Resíduos Sólidos.

2ª Reunião: Audiência Pública sobre Planos Municipais de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos: situação atual, perspectivas e desafios.

3ª Reunião: Audiência Pública sobre Coleta seletiva e inclusão social dos catadores: situação atual, perspectivas e desafios.



4ª Reunião: Audiência Pública sobre *Sistemas de logística reversa implantados e sistemas dependentes de acordos setoriais*.

5ª Reunião: Audiência Pública sobre *Soluções e tecnologias inovadoras voltadas à reciclagem e a outras formas de destinação final de resíduos sólidos*.

6ª Reunião: Avaliação e deliberação sobre os trabalhos futuros da Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos.

O plano também apresentou sugestão das instituições governamentais e não governamentais a serem convidadas para as audiências.

Na reunião do dia 23 de abril de 2014 foi aprovado o Requerimento CMARS nº 3, de 2014, para realizar audiência pública sobre o tema *O custeio da Política Reversa e as questões tributárias que envolvem o setor*.

2. CRONOLOGIA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

Foram realizadas seis audiências públicas¹ conforme o quadro a seguir:

DATA	TEMA	ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS E ENTIDADES CIVIS PARTICIPANTES
19/3/2014	<i>Plano Nacional de Resíduos Sólidos.</i>	• Ministério do Meio Ambiente (MMA) • Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) • Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos (ABETRE) • Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) • Confederação Nacional da Indústria (CNI)
2/4/2014	<i>Planos Municipais de Gestão Integrada dos</i>	• Ministério do Meio Ambiente (MMA)

¹ A íntegra das apresentações e as notas taquigráficas estão disponíveis na página da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle na internet <http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?5&codcol=1729&data1=2014-02-02&data2=2014-07-12>.

DATA	TEMA	ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS E ENTIDADES CIVIS PARTICIPANTES
	<i>Resíduos Sólidos: situação atual, perspectivas e desafios.</i>	• Ministério das Cidades (MCidades) • Ministério da Saúde/ Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) • Confederação Nacional dos Municípios (CNM)
9/4/2014	<i>Sistemas de logística reversa implantados e sistemas dependentes de acordos setoriais.</i>	• Ministério do Meio Ambiente (MMA) • Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos do Estado de São Paulo (SINDUSFARMA) • Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) • Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automotivas de Vidro (ABIVIDRO)
23/4/2014	<i>Coleta seletiva e inclusão social dos catadores: situação atual, perspectivas e desafios.</i>	• Ministério do Meio Ambiente (MMA) • Ministério da Saúde/ Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) • Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE) • Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)
28/5/2014	<i>O custeio da Política Reversa e as questões tributárias que envolvem o setor.</i>	• Ministério do Meio Ambiente (MMA) • Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNM) • Receita Federal do Brasil (RFB)
4/6/2014	<i>Soluções e tecnologias inovadoras voltadas à reciclagem e a outras formas de destinação final de resíduos sólidos.</i>	• Ministério do Meio Ambiente (MMA) • Clean Tech Soluções • Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) • Núcleo de Estudo e Pesquisa em Resíduos Sólidos da Universidade de São Paulo (NEPER/USP).



Após a exposição dos palestrantes e do questionamento dos senadores, foram aceitas perguntas encaminhadas pelos demais presentes e também pela *internet*.

3. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Essa seção apresenta a visão dos palestrantes acerca dos avanços e das dificuldades relativas à implementação da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, bem como as sugestões oferecidas para aperfeiçoar a aplicação da norma legal.

Os depoimentos foram organizados por audiência pública, em seis tópicos, cada um deles seguido do resumo das principais conclusões e recomendações apresentadas pelos participantes da audiência.

3.1 Plano Nacional de Resíduos Sólidos

A 1ª audiência pública debateu o *Plano Nacional de Resíduos Sólidos*² e contou com a participação dos seguintes expositores³:

- *Sr. Albino Rodrigues Alvarez* – Técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
- *Sr. Ney Maranhão* – Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA);
- *Sr. Diógenes Del Bel* – Diretor Presidente da Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos (ABETRE);
- *Sr. Carlos Roberto Vieira da Silva Filho* – Diretor Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE);
- *Sr. Wanderley Coelho Batista* – Analista de Políticas e Indústria da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

² A íntegra do plano está disponível na página do Ministério do Meio Ambiente <http://www.sinir.gov.br/web/guest/plano-nacional-de-residuos-solidos>.

³ Os expositores estão listados na ordem em que apresentaram suas considerações.



3.1.1 IPEA

A abordagem feita pelo Sr. Albino Rodrigues Alvarez, pesquisador do Ipea, centrou-se na questão da elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, um dos instrumentos para garantir o alcance dos objetivos da Lei nº 12.305, de 2010.

A elaboração do Plano, em parceria com o MMA, iniciou-se com a realização, pelo Ipea, de 14 diagnósticos setoriais, entre os quais: resíduos sólidos urbanos, resíduos da construção civil, de serviços de saúde, da mineração, de transportes, industriais e agrossilvopastoris. Esses estudos foram discutidos em audiências públicas e estão disponíveis na *internet*⁴.

Ainda com vistas a subsidiar a construção do Plano, o Ipea, segundo o expositor, traçou um panorama da catação de recicláveis no País. Os sistemas de logística reversa, igualmente previstos na legislação de resíduos sólidos, também foram objeto de estudo para fins da elaboração do Plano Nacional.

O palestrante observou que:

– há grande disparidade nacional no quesito “lixão” (enquanto nas regiões Sul e Sudeste essa forma de destinação final é uma realidade minoritária, com cerca de 90% dos municípios sem lixão, nas demais regiões do País ocorre o inverso);

– essa disparidade também é observada em relação ao porte dos municípios (quanto menos populoso, maior é a probabilidade de ter lixão);

– a compostagem e a coleta seletiva ainda são incipientes, embora se registre aumento das iniciativas de coleta seletiva e multiplicação das cooperativas de catadores;

– o custo envolvido nas operações de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos é tanto maior quanto menor for o tamanho do município, as distâncias envolvidas e a disponibilidade de mão de obra técnica. No caso de um aterro sanitário, por exemplo, o custo das unidades pequenas pode ser o dobro se comparado ao das unidades de maior porte.

⁴ O expositor encaminhou à CMARS alguns exemplares desses estudos.



Na sequência, o representante do Ipea reconheceu que “a lei [Política Nacional de Resíduos Sólidos] é moderna, bem redigida e muito bem concatenada (...) fruto de um processo legislativo de vinte anos (...) inclusive com bastante influência da legislação europeia (...) e das boas experiências internacionais”. Não lhe parece eficaz simplesmente prorrogar os prazos previstos na lei, o que, se num primeiro momento traria um alívio, não é garantia que daqui a um ou dois anos o fim dos “lixões” estaria resolvido. Na sua ótica, o vencimento dos prazos poderá inclusive ter efeitos positivos, estimulando, por exemplo, a adoção de instrumentos de ajustes de conduta, em consonância com as condições e peculiaridades de cada município.

O expositor apresentou como principais propostas:

- estimular a efetiva cooperação entre as diversas esferas do poder público e do setor empresarial, bem como o respeito às diversidades locais e regionais (princípios da Lei da PNRS);
- estabelecer uma linha de corte em relação ao tamanho do município, de modo que os pequenos façam jus a medidas administrativas especiais;
- valer-se das experiências positivas e, em especial, das negativas das regiões Sul e Sudeste; a exemplo do equívoco de construir um aterro por município;
- valorizar as experiências criativas e exitosas adotadas por municípios de regiões problemáticas e replicá-las;
- implementar os instrumentos econômicos previstos na Lei da PNRS, sobretudo por parte do governo federal;
- incluir no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a cobrança pelos serviços municipais de gestão dos resíduos sólidos urbanos e desonerar as cadeias da logística reversa;
- transpor obstáculos de natureza institucional, como editar o decreto aprovando o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e dar maior eficiência ao processo de constituição e operação dos consórcios.



3.1.2 MMA

O Secretário do MMA, Sr. Ney Maranhão, fez uma síntese da Lei nº 12.305, de 2010, discorrendo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos. Evidenciou: (i) o papel dos titulares de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos nos municípios; (ii) a responsabilidade compartilhada do poder público, do setor empresarial e dos consumidores; (iii) a estruturação e a implantação dos sistemas de logística reversa; e (iv) as exigências e particularidades dos diferentes tipos de planos de gestão, tanto dos que estão a cargo do poder público – planos nacional, estaduais, microrregionais e de regiões metropolitanas, intermunicipais e municipais – quanto daqueles sob responsabilidade dos geradores, que são os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

No que respeita ao Plano Nacional de Resíduos Sólidos, objeto da audiência pública, o expositor discorreu sobre seu teor, cujo conteúdo mínimo é determinado pelo art. 15 da Lei nº 12.305, de 2010. Lembrou que, entre outras exigências, o artigo prevê: (i) diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos; (ii) metas de redução, reutilização e reciclagem; (iii) metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis; (iv) programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas; e (v) medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos.

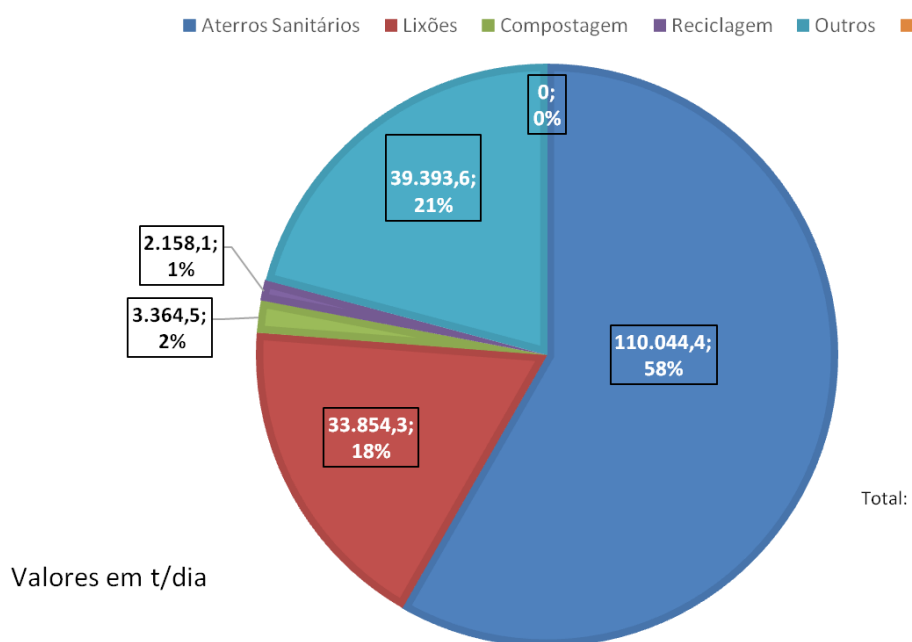
Informou ainda que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos já está aprovado por três dos quatro Conselhos que devem apreciá-lo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e Conselho das Cidades (ConCidades) do Ministério das Cidades. O documento aguarda exame do Conselho Nacional de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, que ainda não foi instalado.

O expositor apontou a dificuldade, dada a grande dispersão de informações no País, para definir a quantidade de resíduos sólidos urbanos e o destino que lhes é dado. Disse que o Plano Nacional indica algo em torno de 183 mil toneladas de resíduos produzidas por dia, 58% das quais têm disposição adequada em aterros sanitários.

Apresentou a figura abaixo, que resume o diagnóstico da situação no País dos resíduos sólidos urbanos e seu destino a partir de dados do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (2011).



RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS E DESTINO



Com relação à aplicação de recursos financeiros, o Ministério do Meio Ambiente, nos anos de 2007 a 2009, destinou R\$ 11 milhões para a elaboração de estudos de regionalização, mediante convênios celebrados com 18 estados, com vistas a um melhor arranjo para composição de consórcios intermunicipais.

Quanto aos planos estaduais, três já estão concluídos – Estados do Maranhão, do Rio de Janeiro e de Pernambuco – e 19, em elaboração. O MMA empenhou, desde 2006, R\$ 26 milhões para planos estaduais. O valor destinado em 2011 e 2012 para planos integrados de gestão de resíduos sólidos (PIGRS) de municípios foi da ordem de R\$ 57 milhões.

Informou que em 2013 o corte nos recursos do MMA para gestão de resíduos sólidos foi da ordem de 96%, e a situação para 2014 não é diferente: não há dinheiro disponível para custeio dos PIGRS.

Destacou que muito dos recursos já empenhados para apoiar os municípios ainda estão disponíveis, aguardando que solucionem pendências no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias)⁵. Muitas vezes não são problemas de gestão municipal de

⁵ Serviço do Tesouro Nacional que informa se os entes federativos estão cumprindo ou não determinadas exigências para o recebimento de transferências voluntárias de recursos da União.

resíduos sólidos que impedem o acesso a recursos financeiros, mas, sim, questões fiscais.

3.1.3 ABETRE

O expositor, Sr. Diógenes Del Bel, inicialmente informou que a Abetre foi fundada em 1997 e que a entidade representa as empresas especializadas na destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos, além de congregar as principais empresas do setor e focar a valorização desses resíduos.

Em sua opinião, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos é bem formulada quanto a princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, responsabilidades dos geradores e do poder público; indefinida quanto a instrumentos econômicos; e deficiente quanto a prazos para implementação, alguns de imediato, outros não, e quanto a mecanismos de acompanhamento da implementação.

A respeito do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, o palestrante ponderou que o documento é amplo, com 29 diretrizes e 170 estratégias, embora algumas sejam redundantes; bem formulado quanto à escolha das 29 metas; não incluiu resíduos comerciais e de serviços e resíduos de saneamento; e é deficiente quanto a prazos para cumprimento⁶, a responsabilidades pelo cumprimento das metas – que são regionais – e quanto a mecanismos de acompanhamento das metas. Segundo o representante da Abetre, as metas regionais seriam, na realidade, projeções de indicadores agregados por região, e não metas no sentido de obrigação de cumprimento.

Para ele, seria fundamental desenvolver o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), um dos instrumentos da Lei da PNRS, e integrar os estados e municípios ao sistema, de modo a construir um conjunto de informações de controle para a gestão pública e para avaliação de metas.

Também alegou ser necessário rever normas infralegais vigentes, como algumas resoluções do Conama, adequando-as à luz da Lei da PNRS, e editar novos regulamentos, como os termos de referência dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, cuja elaboração é da responsabilidade do

⁶ Somente cinco estratégias têm prazo.



gerador. Além disso, o quadro normativo estadual e municipal deveria estar em harmonia com a legislação federal.

No campo dos instrumentos econômicos, considerou urgente definir quais incentivos estarão disponíveis (fiscais, financeiros e creditícios), já que a indefinição retarda investimentos por parte das empresas do setor.

Por fim, advogou que o Plano Nacional de Resíduos Sólidos deve ser oficializado o mais rápido possível, pois a situação atual traz insegurança jurídica quanto à sua validade.

3.1.4 ABRELPE

Segundo o representante da Abrelpe, Sr. Carlos Roberto Vieira da Silva Filho, a entidade, fundada em 1976, é a representante nacional da *International Solid Waste Association* (ISWA), principal organização internacional voltada para a gestão de resíduos.

A Abrelpe publica há dez anos o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, um documento que traz os dados atualizados anualmente para o setor, sendo de 2012 a informação mais recente. Segundo o expositor, os dados de 2013 estão sendo compilados e finalizados para publicação.

Conforme a estatística mostrada, em 2012 houve uma geração de 62,7 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos no País e uma coleta de 56,5 milhões de toneladas. Observa-se que ainda não há universalização da coleta e que, na geração *per capita*, o brasileiro já produz, em média, um quilo e cinquenta gramas por dia de resíduos.

Nos últimos dez anos, ocorreu um aumento da geração de resíduos sólidos da ordem de 21%. No mesmo período, o crescimento populacional foi de 9,6%, ou seja, a produção de resíduos no Brasil cresceu mais do que o dobro do crescimento populacional.

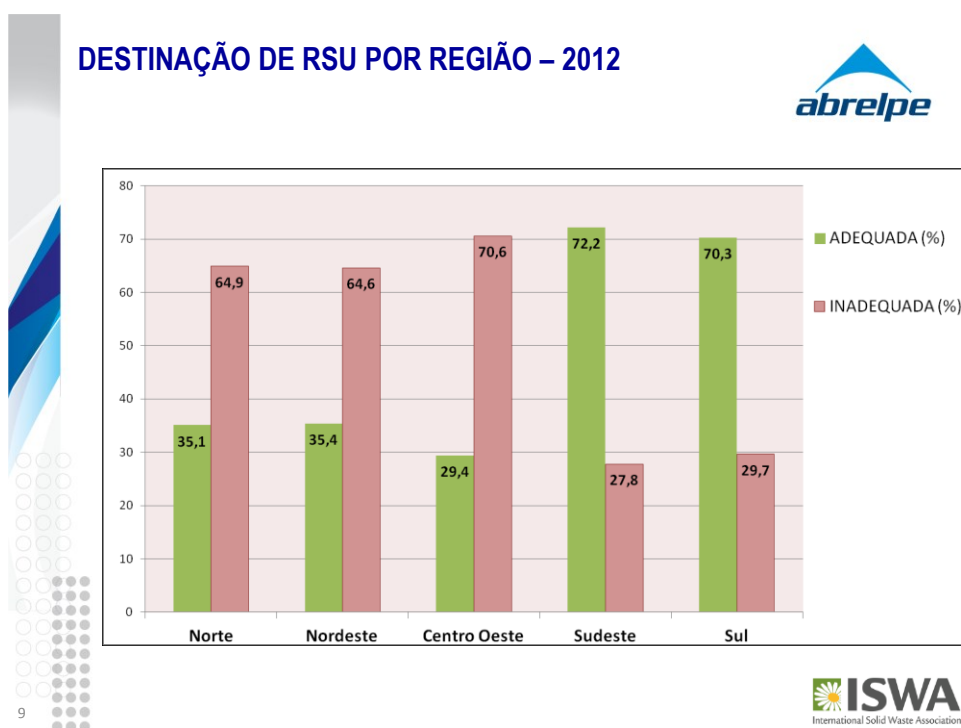
O expositor apontou que 75% da geração de resíduos urbanos no País estão concentrados nas regiões Sudeste, que responde por 52,5%, e Nordeste, com 22,1%. Na região Sul, são gerados 10,9% de resíduos; 8,1% no Centro-Oeste e 6,4% na região Norte.



O principal gargalo atualmente é a destinação dos resíduos sólidos. Se, por um lado, 58% dos resíduos foram encaminhados para aterros sanitários em 2012, por outro, ainda há 24 milhões de toneladas com destino inadequado em lixões e aterros controlados.

Na sequência, o expositor informou que, de acordo com dados recentes, apenas 4% dos resíduos sólidos são efetivamente reciclados no Brasil. Há potencial para alcançar algo em torno de 25% a 27%.

Ele reforçou a grande disparidade nas regiões brasileiras no quesito destinação dos resíduos. O gráfico apresentado resume o problema e aponta o desafio a ser enfrentado.



Segundo estudo feito pela Abrelpe, com base em dados de outubro de 2013, o custo para universalizar a coleta de resíduos sólidos urbanos no Brasil e dar a destinação adequada em aterros sanitários seria da ordem de R\$ 6,7 bilhões. Em termos *per capita*, R\$ 0,09 (nove centavos de reais) por habitante, por dia, durante um ano. O gráfico a seguir apresenta os custos por região.

➤ **QUANTO CUSTA UNIVERSALIZAR A COLETA E A DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS EM ATERROS SANITÁRIOS?** (base Out/2013)



	Universaliz. COLETA (R\$)	Universaliz. DESTINO (R\$)	TOTAL (R\$)
BRASIL	884.507.832,00	5.823.290.928,00	6.707.798.760,00
NORTE	113.690.304,00	633.653.280,00	747.343.584,00
NORDESTE	499.591.872,00	2.242.992.960,00	2.742.584.832,00
CENTRO OESTE	46.645.872,00	508.184.352,00	554.830.224,00
SUDESTE	137.104.968,00	2.041.579.488,00	2.178.684.456,00
SUL	87.474.816,00	396.880.848,00	484.355.664,00



➤ **QUANTO CUSTA PER CAPITA?**



	Custo Hab./dia
BRASIL	R\$0,09
NORTE	R\$0,12
NORDESTE	R\$0,14
CENTRO OESTE	R\$0,10
SUDESTE	R\$0,07
SUL	R\$0,05



Estudo feito em parceria com a Iswa estimou o tempo necessário para que as medidas previstas na Lei da PNRS surtam efeito. As projeções indicam de três a cinco anos para alcançar um cenário de adequação na destinação final. No caso da reciclagem, algo em torno de sete a dez anos para atingir índices satisfatórios – tempo exigido para disponibilizar a infraestrutura, operacionalizar esses serviços, instruir a população sobre como



SF/14684.40303-43

agir e ter uma indústria recicladora disponível no País para absorver todos esses materiais. Já para um cenário de redução na geração de resíduos, o tempo estimado seria de 12 a 15 anos, devido à necessidade de mudança de processo produtivo e de cultura de consumo da população.

Como contribuição ao debate, o expositor indicou os pontos que precisam avançar: universalizar a coleta e a destinação adequada, promover capacitação continuada, fomentar ação integrada entre todos os atores (responsabilidade compartilhada) e estabelecer fontes de recursos específicas para o custeio dos serviços municipais de gestão de resíduos sólidos. Ressaltou que os planos previstos na Lei da PNRS são estratégias e não “um bicho de sete cabeças”. Por fim, relatou que a Abrelpe preparou e vem adotando manuais de boas práticas para a capacitação de gestores municipais. Já foram qualificados, nesse processo, gestores nos Estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina.

3.1.5 CNI

O representante da CNI, Sr. Wanderley Coelho Baptista, enfatizou que a Lei da PNRS é uma norma muito boa e adequada e que não cabe qualquer alteração em seu conteúdo. Reconheceu a proeza de o governo federal ter regulamentado a lei em tão pouco tempo – cerca de quatro meses após sua publicação –, dada sua complexidade.

Reforçou a necessidade de agilizar e desburocratizar processos, a exemplo de mecanismos mais claros para que a logística reversa possa ser implantada atendendo requisitos básicos de documentação.

Para o palestrante, é essencial implementar os instrumentos econômicos previstos na Lei da PNRS. No âmbito da reciclagem, ressaltou que os benefícios econômicos devem ser previstos para a cadeia como um todo e que as propostas não podem ser individuais.

Para a CNI, a questão da desoneração tributária para o setor da reciclagem é bastante complexa e as medidas adotadas não podem criar distorções e prejudicar um determinado segmento em detrimento de outro. Como colaboração, a entidade pretende apresentar uma proposta ao governo federal.



3.1.6 Síntese da 1ª audiência

Na opinião de todos os expositores, a Lei nº 12.305, de 2010 (PNRS), é uma norma muito boa e adequada. Fruto de um processo legislativo de vinte anos, a lei traz os instrumentos necessários para um novo modelo de gestão de resíduos sólidos.

Não cabe, segundo os palestrantes, qualquer alteração em seu conteúdo, inclusive no que respeita aos prazos previstos para o cumprimento das obrigações estipuladas na lei.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos, embora já em aplicação, aguarda o exame do Conselho Nacional de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, que ainda não foi instalado. É necessário editar o decreto instituindo o Plano o mais rápido possível, pois a situação atual traz insegurança jurídica quanto à sua validade.

O Plano atende às expectativas. Quanto a problemas pontuais identificados, eles poderão ser sanados, segundo a Abetre, quando da revisão do documento.

O Ministério do Meio Ambiente, de 2007 a 2009, destinou R\$ 11 milhões para a elaboração de estudos de regionalização, mediante convênios celebrados com 18 estados, com vistas a um melhor arranjo para composição de consórcios intermunicipais.

O valor destinado pelo MMA em 2011 e 2012 para planos integrados de gestão de resíduos sólidos (PIGRS) de municípios foi da ordem de R\$ 57 milhões.

Em 2013, o corte nos recursos do MMA para gestão de resíduos sólidos beirou a 96%. Em 2012, o contingenciamento foi de 67%. A situação para 2014 não é diferente: não há recurso disponível para financiamento dos PIGRS.

Muitos municípios não podem acessar recursos já empenhados pelo MMA por estarem inadimplentes no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC).



No campo dos instrumentos econômicos, todos os palestrantes concordaram que é preciso definir, com urgência, quais incentivos estarão disponíveis: fiscais, financeiros e creditícios.

Para a CNI, a questão da desoneração tributária para o setor da reciclagem é complexa e as medidas adotadas não podem criar distorções e prejudicar um determinado segmento em detrimento de outro. Como colaboração, a entidade pretende apresentar uma proposta ao governo federal.

Recomendou-se estabelecer fontes de recursos específicos para custeio dos serviços de gestão de resíduos sólidos, como incluir no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a cobrança pelos serviços municipais prestados.

A Abrelpe preparou manuais de boas práticas para a gestão de resíduos sólidos destinados a capacitação de gestores municipais. Já foram qualificados gestores nos Estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina.

Estudo feito pela Abrelpe, em parceria com a Iswa, estimou o tempo necessário para que as medidas previstas na Lei da PNRS surtam efeito. As projeções indicam de três a cinco anos para alcançar um cenário de adequação na destinação final dos resíduos sólidos. No caso da reciclagem, algo em torno de sete a dez anos para atingir índices satisfatórios. Para a redução na geração de resíduos, o tempo estimado seria de 12 a 15 anos.

Também foram apresentadas as seguintes sugestões:

- 1) implantar o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, um dos instrumentos da Lei da PNRS;
- 2) rever normas infralegais federais adequando-as à luz da Lei da PNRS, bem como editar novos regulamentos, como os termos de referência dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, cuja elaboração é da responsabilidade do gerador;
- 3) harmonizar o quadro normativo estadual e municipal com a legislação federal;



- 4) Concentrar esforços principalmente nos 25% dos municípios responsáveis por 80% dos resíduos sólidos gerados no País poderia ser uma estratégia futura de ação, na ótica do MMA;
- 5) estabelecer uma linha de corte em relação ao tamanho do município, de modo que os pequenos façam jus a medidas administrativas especiais;
- 6) replicar as experiências municipais criativas e exitosas;
- 7) dar maior eficiência ao processo de constituição dos consórcios;
- 8) universalizar a coleta e a destinação adequada; e
- 9) promover capacitação técnica continuada.

3.2 Planos Municipais de Resíduos Sólidos

A 2ª audiência pública debateu o tema *Planos Municipais de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos: situação atual, perspectivas* e contou com a participação dos seguintes expositores⁷:

- *Sr. Eduardo Rocha* – Gerente do Departamento de Ambiente Urbano da SRHU/ MMA;
- *Sr. Ruy Gomide Barreira* – Diretor do Departamento de Engenharia de Saúde da FUNASA;
- *Sr. Sérgio Luiz Cotrim* – Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades;
- *Sr. Eduardo Stranz* – Coordenador de Estudos Técnicos da Confederação Nacional dos Municípios.

⁷ Os expositores estão listados na ordem em que apresentaram suas considerações.



3.2.1 MMA

O expositor do MMA, Sr. Eduardo Rocha, esclareceu que a exigência de planos de gestão de resíduos sólidos para que estados e municípios acessem recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade, conforme prevê a Lei da PNRS, decorre do histórico desperdício dos investimentos feitos por falta de planejamento e de sustentabilidade das ações adotadas pelos beneficiários dos recursos.

Nesse contexto, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos instituiu os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, bem como os demais planos previstos no art. 14.

Os planos municipais – cujo conteúdo mínimo está descrito no art. 19 da lei – são instrumentos fundamentais para o sucesso da implementação da Política Nacional, uma vez que incumbe aos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios.

Na sequência, o palestrante enfatizou que ao MMA incumbe auxiliar os municípios na melhoria da gestão e não mais em processos de investimentos e infraestrutura de resíduos sólidos.

O MMA priorizou o apoio aos planos intermunicipais com o objetivo de induzir a formação de consórcios, o que permitirá aos municípios ganharem escala, compartilharem estruturas e baratearem os investimentos e os custos de operação.

O quadro a seguir, apresentado pelo palestrante, aponta os recursos disponibilizados pelo MMA para a elaboração de planos de resíduos sólidos entre 2011 e 2013. Do total de 577 propostas municipais e intermunicipais cadastradas, somente oito contratos estão em execução, no valor de R\$ 6,1 milhões. Observa-se um baixo desempenho dos municípios no uso dos recursos.





Esforços do Ministério do Meio Ambiente no apoio aos estados e municípios para a elaboração de planos de resíduos sólidos (após Lei 12.305/2010)

	2011		2012		2013*		TOTAL	
FASE	Quant.	Valor (R\$)	Quant.	Valor (R\$)	Quant.	Valor (R\$)	Quant.	Valor (R\$)
Propostas cadastradas	387	262.664.874	189	80.552.299	1	1.000.000	577	344.217.173
Propostas e Planos de Trabalho aprovados	65	50.672.750	87	37.174.511	1	1.000.000	153	88.847.261
Contratos assinados	34	34.232.032	62	22.469.346	-	-	96	56.701.378
Recursos empenhados	34	34.232.032	62	22.469.346	-	-	96	56.701.378
Em execução (recursos aplicados)	7	6.002.479	1	99.960	-	-	8	6.102.439

* Somente emenda parlamentar



No âmbito do programa de apoio a planos, o Ministério identificou uma série de situações críticas enfrentadas pelos municípios: restrições fiscais para a celebração de convênios; dificuldades técnicas e administrativas na condução dos convênios e contratos de repasse; quadro técnico despreparado para a elaboração dos planos e, principalmente, pouco capacitado para a gestão do plano durante a fase de implementação; e divergências entre municípios do consórcio durante a elaboração dos planos intermunicipais.

Segundo o expositor, com base nos dados declarados em pesquisas da Confederação Nacional dos Municípios, em 2012, e nos planos financiados e recebidos no MMA, 18,5% dos municípios – onde vivem 33% da população brasileira – possuem planos de resíduos sólidos concluídos ou em fase de elaboração.

O expositor apresentou o quadro a seguir e esclareceu que alguns estados estão quase em sua totalidade abrangidos por planos municipais devido à elaboração de planos intermunicipais. É o caso do Estado de Alagoas, cujo plano atende trinta municípios.





SF/14684.40303-43

Afirmou que os estudos de regionalização também foram apoiados pelo MMA, devido à importância de indicarem potenciais arranjos intermunicipais. Lembrou que esses estudos permitem o agrupamento de municípios de acordo com as condições locais e, por consequência, a redução no número de planos municipais a serem elaborados. Em suas palavras, assim se realiza a gestão associada e compartilhada dos resíduos, com redução de gastos. Exemplificou o modelo com a proposta do Estado do Acre, que adotou uma divisão em duas regiões com respectivos planos intermunicipais, em vez de 22 planos municipais.

O MMA, entre 2007 e 2012, fez 33 aportes de recursos aos estados para estudos de regionalização e planos estaduais. Estão concluídos ou em fase final de validação 14 estudos de regionalização (AC, AL, BA, CE, MG, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, SC, SE) e três planos estaduais (MA, PE e RJ).

Além dessas ações, o MMA oferece, por meio de plataforma de ensino a distância⁸, o curso “Orientações para Elaboração de Plano

⁸ Disponível na página do MMA <http://ava.mma.gov.br>.

Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”⁹, com tutoria de técnicos do ministério. Dos 400 candidatos inscritos em 2013, foram aprovados 179. Para o primeiro semestre de 2014, mil foram os inscritos. Está prevista uma terceira edição para o segundo semestre de 2014, com 1000 vagas disponíveis.

O plano simplificado de gestão integrada de resíduos sólidos é voltado para os municípios de até vinte mil habitantes¹⁰, ou seja, o público que apresenta as maiores dificuldades.

A Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA tem, hoje, um orçamento próximo a R\$ 12 milhões para todas as ações sob sua responsabilidade, inclusive resíduos sólidos.

Novos aportes orçamentários não estão previstos para o MMA, o que não impede, segundo o expositor, que outros órgãos do governo federal, que possuam estrutura orçamentária mais sólida, realizem algum tipo de programa. É o caso do plano municipal de saneamento básico financiado pela Funasa e pelo Ministério das Cidades, que inclui o plano municipal de resíduos sólidos.

O expositor enfatizou que o Sistema Nacional sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, em fase final de implantação, propiciará um ambiente de compartilhamento de informações sobre os planos de resíduos entre a União, os estados e os municípios.

A par dessas considerações, alertou que os mecanismos de transferência de recursos (convênios, contratos de repasse, entre outros) da União para os demais entes federados devem ser modernizados, caso contrário podem comprometer a efetividade da PNRS.

Além disso, apontou ser necessário o fortalecimento institucional do município mediante políticas que incluam o desenvolvimento de competências técnicas e gerenciais, pois somente transferências de recursos financeiros não resolverão o problema da gestão local de resíduos sólidos.

⁹ O § 2º do art. 19 da Lei da PNRS prevê que para os municípios com menos de vinte mil habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento (Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010).

¹⁰ 3.720 municípios



3.2.2 FUNASA

O representante da Funasa, Sr. Ruy Gomide Barreira, ressaltou que o órgão presta apoio técnico e financeiro a municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes¹¹, excetuados aqueles que integram região metropolitana ou Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE). Conforme o expositor, a instituição foca os planos municipais de saneamento básico – cujo prazo para elaboração foi prorrogado para dezembro de 2015 – porque neles estariam incluídos os planos municipais de gestão de resíduos sólidos.

Sob essa ótica, o Programa de Cooperação Técnica prevê um conjunto de medidas que abrangem três áreas: ações de capacitação e assistência técnica, com vistas a qualificar os quadros dos municípios; ações de apoio à gestão, com o objetivo de prestar auxílio na elaboração do plano propriamente dito; e desenvolvimento científico e tecnológico.

De acordo com o representante da Funasa, a entidade, no período de 2009 a 2012, financiou a elaboração de planos municipais de saneamento básico em 635 municípios, mediante 606 convênios, cinco dos quais formalizados com consórcios públicos, no valor total de R\$ 132 milhões. No entanto, não se obteve o resultado esperado, uma vez que apenas 15% dos planos conveniados foram concluídos.

O palestrante apontou como principais fatores limitantes para a pouca efetividade da ação: baixa capacidade institucional de estados e municípios; transição nos mandatos eletivos; estrutura técnico-administrativa gerencial fraca e ineficaz; dificuldade na capacidade de planejar as ações de saneamento e de saúde ambiental; tendência a considerar o plano como mais um documento de gaveta; e expectativa de prorrogação de prazos por parte do governo federal.

Em função dos poucos resultados, a entidade repensou o modelo de repasse de recursos para os municípios e mudou de estratégia, deflagrando um processo de capacitação dos quadros municipais para a elaboração dos planos.

O palestrante discorreu sobre os convênios e os resultados obtidos referentes às ações de qualificação, iniciadas no final de 2012. Foram

¹¹ 4.950 municípios.



capacitados pelo programa cerca de dois mil profissionais e a meta é atingir 3.440 técnicos.

Por essa nova sistemática estão sendo atendidos 824 municípios que, somados aos 635 anteriores, já apoiados pela Funasa, perfazem pouco mais de 1.400 municípios. O aporte de recursos, de 2012 a 2014, para esse modelo de capacitação, é da ordem de R\$ 51 milhões.

No caso das ações para a implementação dos planos, o volume de recursos disponíveis para 2013/2014 é de R\$ 66 milhões.

O desafio da Funasa é dotar todos os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes de plano municipal de saneamento básico que contemple o conteúdo mínimo exigido pela Lei da PNRS para o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

3.2.3 MCidades

O Sr. Sérgio Luiz Cotrim informou que o Ministério das Cidades atende os municípios com mais de cinquenta mil habitantes, bem como os das regiões metropolitanas e das Ride, independentemente do contingente populacional. As ações concentram-se em 715 municípios, um universo bem menor do que o da Funasa, mas com uma população bem significativa.

Ressaltou que a Lei da PNRS e a Lei nº 11.145, de 5 de janeiro de 2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), são complementares, e que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, desde que elaborado nos termos do art. 19 da Lei da PNRS, pode estar inserido no plano municipal de saneamento básico.

Nesse contexto, conforme o expositor, o Ministério das Cidades auxilia a elaboração dos planos municipais de saneamento básico por meio de contrato de repasse e de acordos de cooperação. Foram aplicados recursos do PAC 1 e PAC 2 e há também recursos do Orçamento Geral da União.

Informou que há 92 contratos em andamento no valor de R\$ 67,6 milhões para apoio direto à elaboração de planos municipais de saneamento básico e que estão sendo atendidos 18 milhões de habitantes em vinte estados, cinco consórcios e 153 municípios.



Ressaltou que a elaboração do plano de saneamento básico, a exemplo do plano de resíduos sólidos, é condição essencial para que o município acesse recursos financeiros federais.

Mencionou que o prazo para a conclusão dos planos municipais de saneamento básico – fixado em decreto e inicialmente previsto para o final de 2014 – foi prorrogado para dezembro de 2015. No caso do plano municipal de resíduos sólidos, o prazo é estabelecido na lei, decisão sábia sob o ponto de vista do palestrante.

Para o palestrante, a baixa qualificação dos quadros municipais é uma realidade. Diante disso, o ministério realizou cursos presenciais em dez estados e há previsão para cursos a distância, a exemplo do MMA, com o objetivo de auxiliar os municípios na elaboração dos planos de saneamento, nos quais estarão incluídos os de resíduos sólidos.

A previsão orçamentária para 2014 é da ordem de R\$ 21 milhões, afora todos os compromissos já firmados com os contratos anteriores.

3.2.4 CNM

Para o representante da CNM, Sr. Eduardo Stranz, o grande desafio para os municípios é obter o apoio técnico e os recursos federais necessários para cumprir as obrigações previstas na Lei da PNRS.

Conforme o expositor, somadas as três principais fontes de recursos (Funasa, MMA e MCidades), somente 804 municípios foram apoiados, o que representa menos de 20% do total.

Enfatizou que muitos consórcios intermunicipais não são concretizados por ser frequente que pelo menos um município participante esteja inscrito no Cauc, o que impede a assinatura do contrato. Ressaltou ser essa uma situação bastante corriqueira e informou que 3.700 municípios estão com pendências no cadastro, o que representa mais de 70% do total desses entes.

Como solução, propôs adotar para a liberação dos recursos da PNRS a mesma sistemática empregada para a transferência de recursos do



PAC: não consultar o Cauc, o que afastaria de imediato os entraves para a assinatura de muitos dos consórcios intermunicipais.

Discorreu sobre experiências municipais exitosas de elaboração dos planos sem aporte de recursos federais, muitas delas, segundo o expositor, “graças à determinação dos prefeitos”.

Destacou a parceria firmada entre a CNM e a Associação Amazonense de Municípios, que possibilitou elaborar 59 planos num universo de 62 municípios. O governo estadual aportou R\$ 1 milhão para iniciar o processo, e o plano custou, em média, R\$ 48 mil para cada município, valor muito menor do que o gasto pela Funasa.

No entanto, segundo a CNM, apesar desses municípios já terem os planos, ainda não foram beneficiados com recursos federais para concretizá-los.

O representante da entidade defendeu prorrogar os prazos previstos na Lei da PNRS para a elaboração dos planos municipais e para o encerramento dos lixões. Também propôs criar mecanismos financeiros para custear a coleta seletiva e garantir preços mínimos para o produto reciclado.

3.2.5 Síntese da 2ª audiência

A exigência de planos de gestão de resíduos sólidos para que estados e municípios acessem recursos federais destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos decorre do histórico desperdício dos investimentos feitos por falta de planejamento e de sustentabilidade das ações adotadas pelos beneficiados pelos recursos.

Os planos municipais – cujo conteúdo mínimo está descrito no art. 19 da Lei da PNRS – são instrumentos fundamentais para o sucesso da implementação da Política Nacional, uma vez que incumbe aos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios.

Segundo o MMA, 18,5% dos municípios possuem planos de resíduos sólidos concluídos ou em fase de elaboração. Alguns estados estão quase em sua totalidade abrangidos por planos municipais devido à elaboração de planos intermunicipais.



O MMA priorizou o apoio aos planos intermunicipais com o objetivo de induzir a formação de consórcios, o que permitirá aos municípios ganharem escala, compartilharem estruturas e baratarem os investimentos e os custos de operação.

Os estudos de regionalização também foram apoiados pelo MMA, devido à importância de indicarem potenciais arranjos intermunicipais.

Cabe ao MMA auxiliar os municípios na elaboração dos seus planos de resíduos, visando à melhoria de gestão, e não mais em investimentos e infraestrutura de resíduos sólidos.

O MMA oferece curso a distância para capacitar técnicos de municípios de até vinte mil habitantes na elaboração do plano simplificado de gestão integrada de resíduos sólidos.

O desafio da Funasa é dotar todos os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes de planos de saneamento básico que contemplem o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Os dados apresentados mostram um baixo desempenho dos municípios no uso dos recursos destinados pelo MMA e pela Funasa para a elaboração dos planos.

Todos os palestrantes recomendam o fortalecimento institucional dos municípios, pois somente transferências de recursos financeiros não resolverão o problema da gestão local de resíduos sólidos.

Foram apontados como limitantes para o bom desempenho dos municípios os seguintes fatores: quadros municipais tecnicamente despreparados, tanto para a elaboração dos planos quanto para sua gestão; expectativa de prorrogação de prazos por parte do governo federal; tendência a considerar o plano como mais um documento de gaveta; transição nos mandatos eletivos; restrições fiscais para a celebração de convênios e consórcios intermunicipais (caso do Cauc); dificuldades técnicas e administrativas na condução dos convênios e contratos; e divergências entre municípios do consórcio durante a fase de elaboração dos planos intermunicipais.



Segundo a CNM, 3.700 municípios estão inscritos no Cauc. A proposta da entidade é adotar para a liberação dos recursos da PNRS a mesma sistemática empregada para a transferência de recursos do PAC: não consultar o Cauc.

Para a CNM, o grande desafio dos municípios é obter o apoio técnico e os recursos federais necessários para cumprir as obrigações previstas na lei.

A parceria firmada entre a CNM e a Associação Amazonense de Municípios possibilitou elaborar 59 planos, num universo de 62 municípios, ao custo médio unitário de R\$ 48 mil, com o aporte somente de recursos do governo estadual. Esse valor é menor do que o pago pela Funasa.

Segundo a CNM, apesar de os municípios já terem os planos, ainda não foram beneficiados com recursos federais para concretizá-los.

O representante da CNM propôs prorrogar os prazos previstos na Lei da PNRS para a elaboração dos planos municipais e para o encerramento dos lixões.

3.3 Sistemas de Logística Reversa

A 3ª audiência pública debateu o tema *Sistemas de logística reversa implantados e sistemas dependentes de acordos setoriais*, e contou com a participação do MMA, do Sindusfarma, da Abvidro e da Abinee.

A Associação Brasileira da Rede de Farmácias e Drogarias (Abrafarma), também convidada, não compareceu, em função de compromisso anteriormente assumido por seu representante.

3.3.1 MMA

A Diretora do Departamento de Ambiente Urbano do MMA, Sra. Zilda Veloso, inicialmente apontou que a Lei da PNRS inovou a respeito da erradicação dos lixões¹². Nesse sentido, o art. 54 da norma prevê que, em até quatro anos depois da sua publicação, somente os rejeitos devem ser encaminhados para os aterros sanitários.

¹² Os números apresentados indicam a existência de 2.906 lixões em 2.810 municípios.



Além disso, o município deve ter sistema de gestão implantado, que se inicia pela elaboração do plano municipal de resíduos e que incorpora ou não a logística reversa. O que segue para os aterros são os rejeitos¹³, os quais, nos termos da lei, não são resíduos.

Na sequência, discorreu sobre a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto no âmbito da logística reversa – um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos –, enfocando as obrigações dos fabricantes, importadores, comerciantes, distribuidores, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

A Lei da PNRS prevê três formas de implantação da responsabilidade compartilhada da logística reversa: termo de compromisso, acordo setorial ou regulamento. O acordo setorial é um ato de natureza contratual entre o poder público e os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Uma vez que a Lei da PNRS estabelece que, para os produtos não discriminados no *caput* do art. 33, a logística reversa poderá ser estendida conforme estabelecerem os acordos setoriais, a palestrante abordou as etapas do processo para a formalização dos acordos. É uma tarefa que requer, entre outras medidas: instalação do grupo de trabalho temático (GTT) correspondente, com a participação das entidades interessadas; realização de estudos de viabilidade técnico-econômica e da situação dos resíduos; publicação do edital de chamamento; recebimento e análise das propostas encaminhadas pelo setor; elaboração de minuta do acordo; realização de consulta pública; e assinatura do acordo setorial.

A expositora discorreu sobre as competências, a composição¹⁴ e o funcionamento do Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa (CORI), instituído pelo Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei da PNRS.

Elencou os produtos para os quais havia previsão da responsabilidade pós-consumo anterior à Lei da PNRS: agrotóxicos, seus

¹³ Os rejeitos são resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.

¹⁴ Compõem o Cori os Ministros do Meio Ambiente, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o da Fazenda. O Cori é assessorado por grupo técnico constituído por representantes dos ministérios mencionados.



resíduos e embalagens, disciplinados pela Lei nº 9.974, de 6 de junho de 2000¹⁵; e pilhas, baterias, pneus e óleos lubrificantes, em decorrência de resoluções do Conama. Por decisão do Cori, essas cadeias serão revistas oportunamente.

A palestrante apresentou o quadro que sintetiza os sistemas de logística reversa que serão implantados mediante a formalização de acordos setoriais. Expôs, também, as metas a serem alcançadas referentes aos produtos submetidos a esses sistemas.

Produtos	Situação Atual	Previsão de Publicação do Acordo
Embalagens Plásticas de Óleos Lubrificantes	Acordo assinado em 19/12/2012	Publicado no início de fevereiro de 2013
Lâmpadas de Vapor de Sódio e Mercúrio e de Luz Mista	Texto de acordo passando por pequenos ajustes para ser enviado ao CORI.	2014
Embalagens em Geral	Texto de acordo passando por pequenos ajustes para ser enviado ao CORI.	2014
Produtos Eletroeletrônicos e seus Resíduos	Em negociação com os proponentes.	2014
Descarte de Medicamentos	Edital publicado Previsão para recebimento das propostas: 01/04/2014	2015

Informou, ainda, que a IV Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em 2013, deliberou por não estender o prazo estipulado no art. 54 da Lei da PNRS, considerando que a prorrogação configura “uma licença para continuar poluindo”.

¹⁵ Dá nova redação à Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989 (Lei dos Agrotóxicos).



Mencionou, também, que o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos¹⁶, igualmente criado pelo decreto que regulamentou a lei, está discutindo uma proposta de incentivos fiscais, financeiros e creditícios para a implantação da política.

3.3.2 SINDUSFARMA

O Vice-Presidente do Sindusfarma, Sr. Lauro Moretto, depois de afirmar que a entidade participou do “Projeto Piloto de recolhimento de resíduos de medicamentos – GTT de Medicamentos”, constituído em 12 de dezembro de 2011, discorreu sobre as atividades desenvolvidas pelo GTT e a colaboração do Sindusfarma no processo.

As sugestões elaboradas pelo GTT foram consolidadas na “Proposta de Acordo Setorial para Logística Reversa de Resíduos de Medicamentos Domiciliares e suas Embalagens”, protocolada no MMA em 7 de abril de 2014, para atender ao “edital de chamamento” do setor, publicado pelo Ministério em 10 de outubro de 2013.

O palestrante apresentou as seguintes demandas da entidade: rever normas infralegais relativas à classificação de riscos dos medicamentos, de modo a inserir no sistema de logística reversa somente os resíduos que tenham potencial de periculosidade à saúde humana e ao meio ambiente; viabilizar o uso dos resíduos de medicamentos nos processos de coprocessamento; facilitar o transporte e trânsito desses resíduos no País; e realizar campanhas de recolhimento.

Para o expositor, o melhor modelo internacional de campanha para o descarte de resíduos de medicamentos é o adotado pelo DEA (*Drug Enforcement Administration*), dos Estados Unidos da América, batizado como *Prescription Take-Back Day*. Desde 2010, a campanha é realizada em todo o país duas vezes por ano, com excelentes resultados, e mobiliza toda a sociedade: os consumidores, os produtores, os estabelecimentos comerciais e distribuidores e os órgãos estatais.

¹⁶ Integram o comitê, além de representantes dos Ministérios que compõem o Coir, representantes da Casa Civil e dos Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de Minas e Energia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência, Tecnologia e Inovação, e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.



3.3.3 ABIVIDRO

Para a representante da Abividro, Sra. Ana Paula Bernardes da Silva, a Lei da PNRS significou um avanço para o sistema de logística reversa no País. No entanto, três pontos cruciais precisam ser enfrentados, e eles não se restringem à indústria do vidro.

O primeiro ponto concerne à desoneração tributária da cadeia de reciclados. Segundo a expositora, o Ministério da Fazenda precisa discutir a questão da bitributação.

O segundo ponto nevrálgico, na ótica da entidade, é a questão das grandes distâncias, uma vez que, para haver viabilidade econômica, a instalação de um parque de reciclagem requer um mercado consumidor de grande porte. Por consequência, é inviável pensar em reciclagem em regiões onde não há densidade demográfica nem mercado para os produtos derivados da reciclagem. Nessas localidades, as soluções precisam ser outras.

O último aspecto respeita ao grande gerador, para o qual seria muito mais fácil iniciar o processo da logística reversa, em especial no caso do setor de embalagens. Focando principalmente nesse segmento, tem-se uma concentração muito maior de resíduos gerados, em melhores condições de reciclagem.

A Abividro defende a criação de uma entidade gestora, a exemplo do que já foi adotado pelo setor de agrotóxicos, com bons resultados. Seria uma entidade centralizada, que possa gerenciar a divisão de custos entre a cadeia.

3.3.4 ABINEE

O Sr. André Saraiva, Diretor da Área de Responsabilidade Socioambiental da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), entidade representativa do complexo eletroeletrônico no Brasil, traçou o panorama da situação dos resíduos eletroeletrônicos (REEE) resumido a seguir.

Alertou que a estrutura de logística reversa para o setor envolve disciplinar cerca de 1.200 produtos, o que é tarefa muito complexa. Também percorreu sobre as linhas do segmento (marrom, verde, branca e azul) e seus



produtos; o destino atual dos resíduos eletroeletrônicos – 7% dos quais seguem para o lixo, os demais são guardados, doados e vendidos; a estimativa do mercado informal para os produtos das diversas linhas, os chamados produtos órfãos, e o problema que acarretam para o sistema de logística reversa; as etapas do ciclo de vida dos produtos; e o estado da arte das recicladoras de REEE no País.

Tomando por base o percentual de venda dos produtos das quatro linhas do segmento por região geográfica em 2010, o expositor propôs como estratégia adotar cronograma de implantação da logística reversa começando pela região Sudeste, onde se concentra o maior volume de compras de eletroeletrônicos. Na sequência, as regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte.

Ressaltou que a Lei da PNRS “foi muito clara e inovadora, porque deixou um legado de comportamento”. Os consumidores têm a obrigação de efetuar a devolução dos produtos pós-consumo. Por sua vez, os comerciantes e os distribuidores deverão retornar os resíduos aos fabricantes e importadores, responsáveis pela destinação final ambientalmente adequada.

Para o expositor, são os seguintes os desafios a serem superados para a assinatura do acordo setorial dos REEE:

- reconhecimento da não periculosidade dos produtos eletroeletrônicos pós-consumo enquanto não haja alteração das suas características físico-químicas;
- criação de norma que discipline a renúncia da titularidade do REEE descartado;
- envolvimento vinculante de todos os atores do ciclo de vida dos produtos eletroeletrônicos não signatários do acordo setorial, pois a responsabilidade deve ser de todos;
- criação de documento autodeclaratório de transporte com validade em território nacional, de forma a documentar a natureza e a origem da carga, dispensando quaisquer outros documentos para sua movimentação;



- participação pecuniária do consumidor para o custeio da logística reversa, destacada do preço do produto e isenta de tributação, bem como instrumentos e mecanismos de compensação e custeio para produtos órfãos.

3.3.5 Síntese da 3ª audiência

A Lei da PNRS prevê três formas de implantação dos sistemas de logística reversa: termo de compromisso, acordo setorial ou regulamento. O acordo setorial é um ato de natureza contratual entre o poder público e os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Os produtos discriminados no art. 33 da Lei da PNRS para os quais já havia previsão da responsabilidade pós-consumo anterior à publicação da lei são: agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, disciplinados pela Lei dos Agrotóxicos; e pilhas, baterias, pneus e óleos lubrificantes, em virtude de resoluções do Conama. Essas cadeias serão revistas oportunamente, por decisão do Cori.

Estão em implantação, mediante a formalização de acordos setoriais, os seguintes sistemas de logística reversa: embalagens plásticas de óleos lubrificantes; lâmpadas de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; embalagens em geral; produtos eletroeletrônicos e seus resíduos; e descarte de medicamentos. Somente o acordo setorial para embalagens plásticas de óleos lubrificantes já foi assinado.

A IV Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em 2013, deliberou por não estender o prazo estipulado no art. 54 da Lei da PNRS, considerando que a prorrogação configura “uma licença para continuar poluindo”.

O setor das indústrias de medicamentos demanda inserir no sistema de logística reversa somente o resíduo dos medicamentos que tenham potencial de periculosidade à saúde humana e ao meio ambiente; facilitar o transporte e trânsito desses resíduos no País; e realizar campanhas de recolhimento (Sindusfarma).

A representante da Abividro reclama a desoneração tributária da cadeia de reciclados, salientando que essa demanda não se restringe à indústria do vidro.



A participação pecuniária do consumidor para o custeio da logística reversa e o custeio para produtos órfãos foram propostos pela Abinee.

Segundo o MMA, o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos está discutindo uma proposta de incentivos fiscais, financeiros e creditícios para a PNRS.

3.4 Coleta seletiva e inclusão dos catadores

A 4ª audiência pública debateu o tema *Coleta seletiva e inclusão dos catadores: situação atual, perspectivas e desafios* e contou com a participação do MMA, da Abrelpe, da Funasa e do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis.

Também foram convidados o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto Pólis) e o Compromisso Empresarial para a Reciclagem, que não mandaram representantes.

3.4.1 MMA

Preliminarmente, a Diretora do Departamento de Ambiente Urbano do MMA, Sra. Zilda Veloso, discorreu sobre a competência constitucional dos municípios na gestão dos resíduos sólidos urbanos, que inclui as etapas de coleta, transporte e destinação final. Essa obrigação pode ser compartilhada por meio de consórcio, mediante regras estabelecidas em lei específica (Lei dos Consórcios Públicos).

A Lei da PNRS busca a inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis, que podem participar da coleta seletiva municipal e dos sistemas de logística reversa, devendo ser remunerados para esse fim.

A palestrante também ressaltou que a responsabilidade compartilhada contribui para que os municípios reduzam os custos da coleta, uma vez que, até a publicação da Lei da PNRS, eram onerados pela obrigação de recolher resíduos eletroeletrônicos, óleos lubrificantes usados, lâmpadas, pilhas e baterias descartadas e outros produtos que hoje integram a cadeia da logística reversa. Com a implantação desse novo modelo ocorrerá uma diminuição nos custos dos serviços municipais de limpeza pública.



3.4.2 ABRELPE

O Diretor-Executivo da Abrelpe, Sr. Carlos Roberto Vieira da Silva Filho, apresentou um panorama internacional dos resíduos sólidos urbanos, considerando volume gerado e coletado, geração *per capita*, destinação em aterros e reciclagem.

Dados do Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, de 2012, da Abrelpe, apontam que o Brasil gerou aproximadamente 63 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, o que coloca o País como o quinto maior gerador de resíduos sólidos urbanos do mundo.

Conforme o expositor, o Brasil coletou, em 2012, 56,5 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, o que o situa como o quarto país com o maior volume coletado.

No entanto, quanto à destinação final, o País apresenta um quadro bastante deficitário: 58% dos resíduos são destinados adequadamente a aterros sanitários; e 42% dos resíduos têm destinação inadequada, sendo 24% para aterros controlados e 18% para lixões.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos inova ao determinar que o aterro sanitário não deve mais ser a matriz principal de destinação de resíduos sólidos, uma vez que permite apenas que os rejeitos sejam encaminhados para aterros sanitários.

No quesito reciclagem, segundo o palestrante, os números também são pouco favoráveis, com um percentual de apenas 3% dos resíduos sólidos urbanos encaminhados para esse processo, principalmente como resultado dos esforços dos catadores.

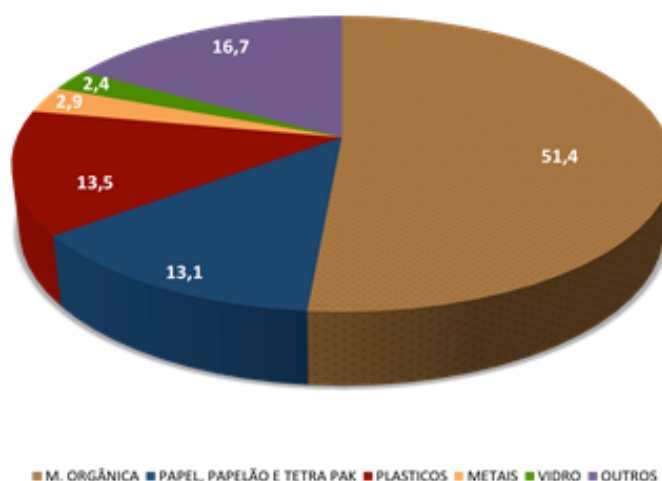
As figuras abaixo apresentadas no decorrer da exposição apontam a composição do lixo domiciliar e o número de municípios, em 2012, com iniciativas de coleta seletiva.



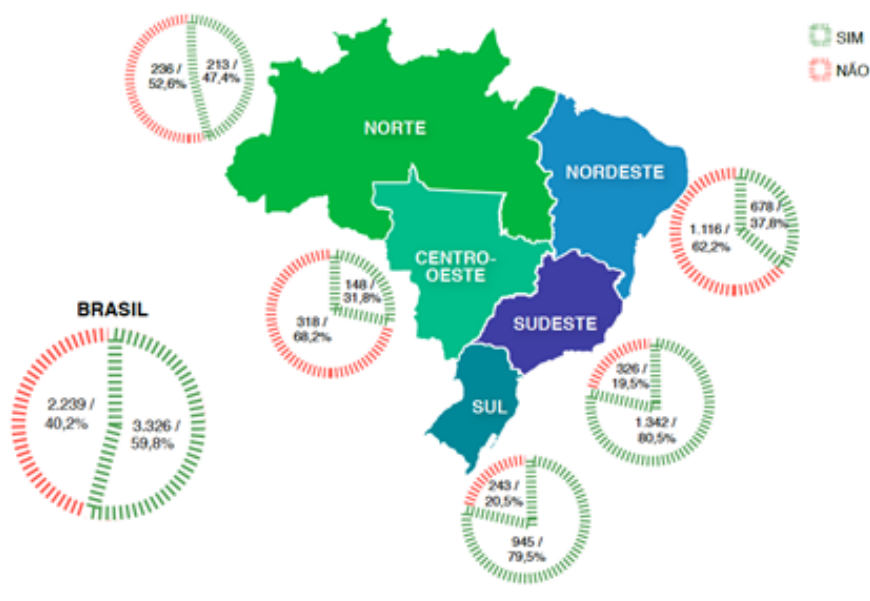
Composição do Lixo Domiciliar



A participação da matéria orgânica na composição do lixo brasileiro ainda é muito significativa, com índices médios superiores a 50%.



Quantidades de Municípios em que Existem Iniciativas de Coleta Seletiva - 2012



Conforme os dados da Abrelpe, 3.300 municípios têm alguma iniciativa, o que não significa que todos tenham coleta seletiva em todo o seu território ou que tenham um programa formalizado.

O expositor discorreu sobre a cadeia de negócios da coleta seletiva e da reciclagem no Brasil, identificou os principais atores e gargalos dessa cadeia: mão de obra intensiva, pouco ou nenhum investimento, ausência de economia de escala, baixa produtividade, carência de infraestruturas e riscos de saúde ocupacional e do meio ambiente. Também apontou outras limitações, como ausência de cultura de reciclagem, destinação fácil e barata dos resíduos, metas pouco transparentes e viáveis e falta de instrumentos econômicos e tributários.

Propôs um conjunto de ações direcionadas ao poder público dos entes federados e às indústrias para o incremento da reciclagem no Brasil, entre as quais destacamos as seguintes:

- **Poder Público Federal:** diretrizes nacionais – metas viáveis e obrigatórias – e legislação tributária favorável;
- **Estados:** diretrizes regionais, legislação tributária favorável e campanhas educacionais efetivas e de longo prazo;
- **Municípios:** taxa baseada na geração de resíduos para custeio dos serviços; formalização das cadeias produtivas da reciclagem, com geração de emprego e renda; estímulo à separação na fonte; e programas perenes de educação e comunicação, com ênfase na reciclagem;
- **Indústrias:** estruturação de sistemas de logística reversa independentes dos sistemas de limpeza urbana; desenvolvimento de padrões e critérios de qualidade para facilitar o uso de produtos recicláveis e reciclados; e apoio a campanhas de educação para a reciclagem.

3.4.3 FUNASA

O Coordenador de Engenharia Sanitária da Funasa, Sr. José Antônio da Motta Ribeiro, apresentou o programa de apoio aos catadores

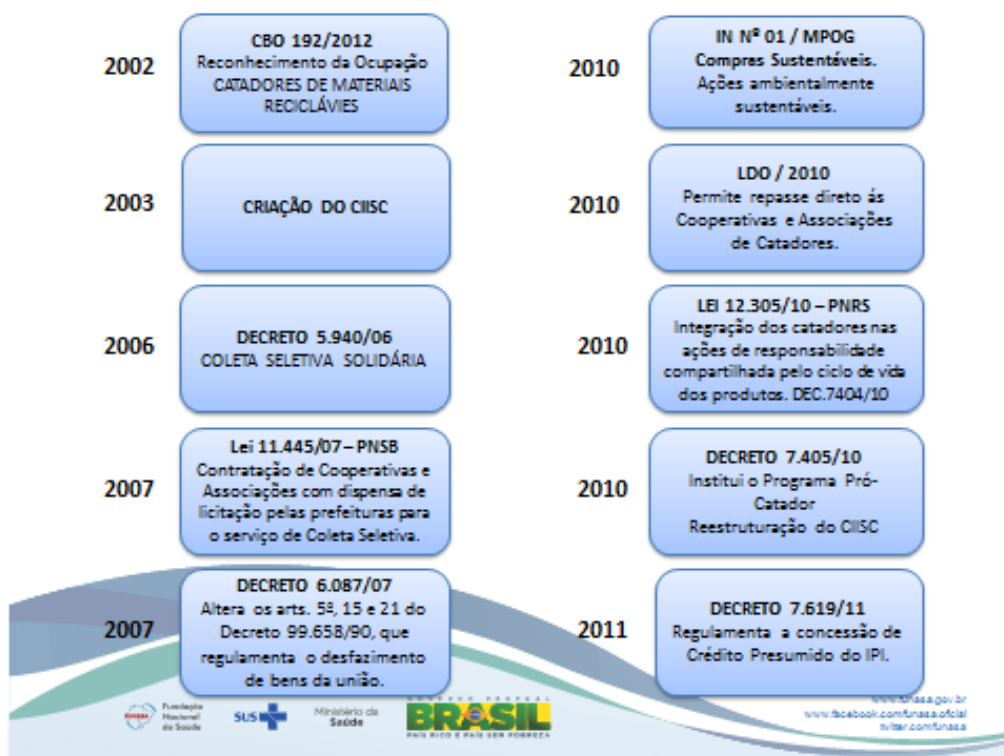


desenvolvido pela entidade e informou que há, no País, um universo de 400 a 600 mil catadores, reunidos em 1.100 organizações coletivas e com renda média entre R\$ 420,00 e R\$ 520,00.

Lembrou que o Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010, instituiu o Programa Pró-Catador e estabeleceu a organização e o funcionamento do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC).

Destacou que o programa tem por finalidade integrar e articular as ações do governo federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento. O CIISC coordena a execução e realiza o monitoramento do Programa Pró-Catador.

Fez uma síntese das demais normas legais e infralegais que promovem a inclusão dos catadores, conforme a figura a seguir apresentada.



Também relatou que a Funasa possui duas importantes ações voltadas para resíduos sólidos. A primeira direcionada para prefeituras e

consórcios municipais. A segunda, para entidades privadas sem fins lucrativos, constituídas sob a forma de associações ou cooperativas, que atuam na coleta e no processamento de materiais recicláveis.

Informou que a Funasa, no período de 2009 a 2012, repassou às cooperativas de catadores um total de R\$ 48 milhões para itens de investimento, como unidades de triagem e aquisição de veículos e equipamentos, conforme quadro a seguir.

20AM – COLETA E RECICLAGEM DE MATERIAIS

Itens de investimento		
Unidades de Triagem		
Aquisição de Veículos e Equipamentos		
Ano	Repasse	Nº de Convênios
2009	R\$ 16.527.300,99	28
2010	R\$ 22.615.428,62	121
2011	R\$ 6.401.163,28	38
2012	R\$ 2.235.807,83	10
Total	R\$ 47.779.700,72	197



Segundo o expositor, a partir de 2013, a Funasa passou a integrar o Projeto Cataforte, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República. O projeto estimula as cooperativas a participarem de redes, de modo que uma cooperativa ou associação melhor estruturada possa apoiar outras menos organizadas, já que o universo de catadores desorganizados ainda é imenso.

O expositor detalhou o projeto, do qual fazem parte a Fundação Banco do Brasil, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o MMA, entre outras instituições.

Informou que 400 empreendimentos de 33 redes foram selecionados para receberem recursos para aquisição de equipamentos

básicos. Nesse sentido, coube à Funasa, no âmbito do Projeto Cataforte, a missão de fornecer os equipamentos, ficando sob a responsabilidade das demais instituições que integram o projeto as ações de capacitação, de mobilização e de estruturação das cooperativas e das redes e de custeio.

O representante da Funasa propôs, entre outras medidas, ampliar os recursos, as iniciativas e a escala dos programas federais direcionados para os catadores; integrar as iniciativas em andamento de forma a potencializar os resultados das ações; e permitir que os catadores participem da implantação da logística reversa.

Para o palestrante, os recursos da Funasa ficaram muito aquém da necessidade. Todo e qualquer processo seletivo sempre supera, e muito, a disponibilidade orçamentária do órgão. Para que a instituição possa fazer frente a essa demanda, sugeriu a busca dos recursos necessários no PAC do Saneamento.

3.4.4 MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES

O representante do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, Sr. Ronei Alves da Silva, endossou as palavras do técnico da Funasa e reconheceu o apoio dado pela instituição, ao longo dos anos, às cooperativas e associações dos catadores.

Ressaltou a importância que representou para a categoria a aprovação da Lei da PNRS, pois a implantação da coleta seletiva “é um sonho de todos os catadores”. Manifestou apreensão quanto à possível prorrogação dos prazos previstos na PNRS, o que pode fazer “com que a lei caia no esquecimento”.

Ilustrou o dia a dia dos catadores apresentando um vídeo que retrata a situação do lixão da cidade de Brasília e relatou experiências exitosas de cooperativas, inclusive de unidades que integram redes.

Deixou bem claro que a vida dos catadores é muito difícil, mas que não desejam “bolsa auxílio”, e sim contrato de trabalho assinado e pagamento pelos serviços prestados.

Discorreu sobre o programa denominado “Coleta Seletiva na Esplanada”, que direciona os resíduos gerados nos ministérios, no Palácio do



Planalto e na Câmara dos Deputados para cooperativas e associações de catadores, e lamentou a ausência do Senado Federal no programa.

3.4.5 Síntese da 4ª audiência

A Lei da PNRS busca a inclusão social e econômica dos catadores de materiais recicláveis, que podem participar da coleta seletiva municipal e dos sistemas de logística reversa, devendo ser remunerados para esse fim.

O panorama do destino de resíduos sólidos é o seguinte: 58% dos resíduos são destinados adequadamente a aterros sanitários; e 42% têm destinação inadequada, sendo 24% encaminhados para aterros controlados e 18% para lixões (Abrelpe).

Apenas 3% dos resíduos sólidos urbanos vão para a reciclagem, como resultado dos esforços dos catadores, e 3.300 municípios têm alguma iniciativa de coleta seletiva (Abrelpe).

As limitações apontadas na cadeia da coleta seletiva e da reciclagem foram: ausência de cultura de reciclagem, destinação fácil e barata dos resíduos, ausência de metas transparentes e viáveis e falta de instrumentos econômicos e tributários (Abrelpe).

Recomendações aos municípios: taxa baseada na geração de resíduos para custeio dos serviços; formalização das cadeias produtivas da reciclagem, estímulo à separação na fonte; e programas perenes de educação e comunicação, com ênfase na reciclagem (Abrelpe).

Também se recomendam legislações tributárias federal e estadual favoráveis.

Informou-se que a Funasa, no período de 2009 a 2012, repassou às associações de catadores um total de R\$ 48 milhões para itens de investimento. A partir de 2013, ela passou a integrar o Projeto Cataforte, que estimula as cooperativas a participarem de redes, de modo que uma cooperativa ou associação melhor estruturada possa apoiar outras menos organizadas.



Apesar disso, os recursos da Funasa são insuficientes, e a entidade sugere buscá-los no PAC do Saneamento.

O Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis ressaltou a importância da aprovação da Lei da PNRS para a categoria e manifestou apreensão quanto à possível prorrogação dos prazos previstos na lei, o que poderá fazer “com que a lei caia no esquecimento”.

A categoria não deseja “bolsa auxílio”. Os catadores reivindicam contrato de trabalho assinado e pagamento pelos serviços prestados, além de participação nos sistemas da logística reversa.

3.5 Questões tributárias associadas à gestão dos resíduos sólidos

A 5ª audiência pública debateu o tema *Custeio da política reversa e as questões tributárias que envolvem o setor de resíduos sólidos* e contou com a participação do MMA, da Receita Federal do Brasil (RFB) e da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

Também foram convidados o Ministério da Fazenda e o Sr. Dyogo Henrique de Oliveira, Presidente do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que se fizeram representar pelo Sr. Marcos Vinícios Carneiro Leão Tapajós, Chefe da Divisão de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) da RFB.

A Confederação Nacional da Indústria justificou sua ausência.

3.5.1 CNC

A representante da CNC, Sra. Cristiane de Souza Soares, apresentou, de forma bastante objetiva, o ponto de vista do comércio a respeito dos tributos e incentivos para a logística reversa e as dificuldades de desenvolver o sistema frente aos custos de implantação.

A proposta em estudo defendida pela CNC para o custeio da logística reversa baseia-se no modelo europeu e está resumida na figura a seguir.



Custeio das logísticas reversas

Proposta

Ecovalor (*visible fee*)

Fabricantes e Importadores destinam a Entidade Gestora um valor para custeio do Sistema de Logística Reversa

Requer explicitação na NF e desoneração do valor relativo ao custeio do SLR

Os valores do Ecovalor servirão para custear a implantação de coletores, operadores logísticos, reciclagem e destinação final



O modelo requer que o valor destinado ao custeio do sistema de logística reversa (SLR) seja explicitado na nota fiscal (NF) por conta da desoneração tributária dessa nova alíquota do custeio.

A Entidade Gestora proposta seria criada nos moldes do Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (InEV): uma organização sem fins lucrativos responsável por gerir a logística reversa de embalagens de agrotóxico pós-consumo e exemplo de sucesso de logística reversa no Brasil.

A convidada discorreu sobre os custos do produto para a indústria, para o setor do atacado e para o comércio varejista no caso de não ser desonerado o valor relativo ao custeio da logística reversa, considerando-se os diversos tributos hoje existentes: IPI, Programa de Integração Social e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Por fim, sugeriu os seguintes benefícios tributários dirigidos ao setor do comércio: desoneração das alíquotas tributárias referentes ao valor de custeio dos sistemas de logística reversa, desoneração das operações logísticas e compensação no Imposto de Renda-Pessoa Jurídica (IRPJ).

3.5.2 Receita Federal

De pronto, o representante da Receita Federal do Brasil, Sr. Marcos Vinícios Carneiro Leão Tapajós, informou que a instituição “tem o

papel de prover o Estado de recursos, mas a destinação dos recursos (...) é decisão política fundamental (...) do Congresso Nacional e do Poder Executivo, que definem quais são as prioridades para gastar os recursos”.

Enfatizou que a instituição não discute o mérito da proposta, mas se a sua concretização é factível.

Ressaltou ser necessário levar em conta que muitos desses tributos para os quais se busca a desoneração são tributos indiretos, que gravam a produção e a circulação, em contraposição aos tributos diretos (como o Imposto de Renda e o IPTU), que gravam o patrimônio diretamente.

Segundo o palestrante, o tema envolve questões tecnicamente complexas que precisam ser debatidas em profundidade e “a Receita Federal se coloca à disposição, na medida em que houver necessidade e avanço nas discussões”.

Questionado pelo Presidente da Subcomissão a respeito dos Projetos de Lei do Senado nº 53 e nº 147, de 2014, e nº 187 e nº 385, de 2012, que tratam de matéria tributária associada à gestão de resíduos sólidos, o palestrante argumentou que considera de mais fácil implementação o PLS nº 187, de 2012, que dispõe sobre benefício do imposto de renda. Os demais tratam de tributos indiretos e devem ser analisados com mais cuidado.

3.5.3 MMA

Segundo o Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA, Sr. Ney Maranhão, o detalhamento das questões tributárias associadas à gestão de resíduos sólidos está sendo discutido no “GT-3 Incentivos Econômicos, Financeiros e Creditícios”, criado no âmbito do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (CI), com a participação de técnicos de diversos ministérios, inclusive o da Fazenda, e da CNI. O estudo já foi apresentado na última reunião do GT-3.

Informou que a IV Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em 2013, que teve por tema a Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovou “a proposta 6 do eixo 2: estabelecer incentivos fiscais”.



3.5.4 Síntese da 5ª audiência

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) sugere os seguintes benefícios tributários dirigidos ao setor do comércio: desoneração das alíquotas tributárias referentes ao valor de custeio dos sistemas de logística reversa, desoneração das operações logísticas e compensação no Imposto de Renda-Pessoa Jurídica.

O modelo proposto pela CNC requer que o valor destinado ao custeio do sistema de logística reversa seja explicitado na nota fiscal por conta da desoneração tributária dessa nova alíquota do custeio.

Foi criado no âmbito do Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos o “GT-3 Incentivos Econômicos, Financeiros e Creditícios”, que já apresentou estudo sobre o tema, segundo o MMA.

Para o representante da Receita Federal projetos que tratem de desoneração de tributos diretos são mais factíveis do que aqueles que proponham desonerar tributos indiretos.

3.6 Soluções e Tecnologias Inovadoras

A 6ª audiência pública debateu o tema *Soluções e Tecnologias inovadoras voltadas à reciclagem e a outras formas de destinação de resíduos sólidos* e contou com a participação de representantes do MMA, da Clean Tech Soluções, do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Resíduos Sólidos da Escola Engenharia de São Carlos (Neper/USP).

3.6.1 Clean Tech Soluções

O Diretor da Clean Tech Soluções, Sr. Nicola Martorano, apresentou o modelo de usina desenvolvido pela empresa para tratar resíduos sólidos urbanos.

Segundo ele, a planta utiliza, entre outras tecnologias, linha avançada de tratamento de material reciclável, tanques de inox vedados para tratamento da matéria orgânica e sistema de ensacamento automatizado. Os resíduos recicláveis voltam ao mercado reciclador e a massa orgânica tratada gera biofertilizante livre de patógenos, que pode ser empregado como



composto orgânico ou usado na recuperação de áreas degradadas e em paisagismo. O biogás produzido na decomposição da matéria orgânica é destinado para geração de energia e uso combustível. Já os materiais inertes não recicláveis, cerca de 5%, podem ser utilizados para coprocessamento, destinados para aterros sanitários ou empregados como insumo para, por exemplo, piso e cascalhamento de vias.

De acordo com o expositor, a usina produz, em média, por tonelada de resíduo, 300 m³ de biogás e 900 m³ de biofertilizante, e o tempo médio de tratamento é de 45 dias. Além de resíduos sólidos urbanos, são tratáveis lodo de estações de tratamento de esgoto, vinhaça de cana-de-açúcar e camas de frango e suína.

Informou que a tecnologia, já homologada no Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA/RJ) e na Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB/SP) e patenteada no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), visa a atender municípios de até 50.000 habitantes. A usina descentraliza o processo de tratamento, elimina custos de transporte e inclui as cooperativas de catadores no sistema.

Segundo ele, a instalação da usina requer 180 dias, o custo da tecnologia é de aproximadamente R\$ 8 milhões e a empresa está em processo de negociação em 12 estados, dois países da América Latina e dois da África.

O convidado relatou os principais benefícios da usina de resíduos sólidos urbanos: tecnologia 100% nacional; área necessária para implantação pequena e duradoura (15mil m² para processar 100 toneladas/dia de resíduos); não produção de vetores nem de passivo ambiental (sistema vedado); ausência de odores e de lixo a céu aberto (resíduos são processados em tempo real); produção de crédito de carbono; resgate pelo município de ICMS verde (imposto estadual); e criação de sessenta postos de trabalho (sistema de cooperativa) a cada 100 toneladas/dia de resíduos processados.

Questionado pelo Presidente da Subcomissão quanto a linhas de financiamento disponibilizadas pelo BNDES, concordou que o banco possui fundos atraentes voltados para a questão ecológica, mas a tomada de crédito é muito burocrática e demorada.



3.6.2 IPT/SP

O pesquisador do IPT/SP, Sr. Nestor Kenji Yoshikawa, discorreu sobre o tema “Soluções de tecnologias inovadoras voltadas à reciclagem—Enfoques sobre formas de destinação final”.

Sob essa ótica, detalhou as bases para a inovação tecnológica à luz do ciclo de vida do produto e abordou os princípios da ecoeficiência e do ecodesign na gestão ambiental.

Segundo o expositor, a ecoeficiência, um dos princípios da Lei da PNRS, visa a “assegurar que os sistemas de produção, produtos e serviços comprometam-se com um desempenho econômico e ambientalmente correto, buscando produzir mais com menos insumo e menos poluição, menos produtos tóxicos e não biodegradáveis”.

O convidado destacou o papel do ecodesign como fator determinante para minimizar a geração de resíduo, pois favorece a qualidade e a durabilidade dos produtos; a modularidade, que resulta em objetos com peças intercambiáveis; e a reutilização/reaproveitamento dos produtos, que passam a ser projetados para sobreviver ao seu ciclo de vida.

Ressaltou, ainda, que as linhas de pesquisa do IPT são voltadas para a reciclagem química de plásticos, a valorização energética de resíduos e a recuperação de cimento a partir de resíduos da construção civil.

3.6.3 MMA

Para o Sr. Ney Maranhão, Secretário do MMA, a própria Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos é um fator de inovação, pois muda a relação da sociedade com os resíduos por ela produzidos, atua sobre a geração do resíduo, no sentido de reduzi-lo, e sobre o descarte, provendo o reaproveitamento e a reciclagem mediante a conjugação de vários instrumentos. As inovações trazidas pela lei se desdobram segundo duas dimensões: gestão e tecnologia.

De acordo com o expositor, a reciclagem é o instrumento mais fértil da PNRS para inovação tecnológica em processos, induzindo: concepção e manufatura orientadas para o ciclo de vida do produto e reciclagem posterior, identificação e implantação de novas cadeias de



recicláveis, novos critérios de design de produtos e embalagens e novos processos de aproveitamento de reciclados, novos usos para materiais reciclados e automação de processos.

O convidado também discorreu sobre algumas das inovações tecnológicas disponíveis no campo dos equipamentos: veículos de coleta, estações de descarte e reciclagem, esteiras transportadoras em centros de triagem, prensas, robôs industriais na reciclagem de resíduos e equipamentos para processos de compostagem.

Por fim, mencionou casos de sucesso de regionalização de destinação final ambientalmente adequada de rejeitos e de cidades premiadas no âmbito do Programa Pró-Catador.

3.6.4 NEPER/USP

A exposição do professor Valdir Schalch, do Neper/USP, centrou-se, basicamente, na Lei da PNRS: conceitos, caracterização dos resíduos quanto à origem e periculosidade, princípio da responsabilidade compartilhada, planos de gestão e estratégia de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos, sintetizada na figura a seguir.



Além disso, o convidado discorreu sobre os procedimentos para não geração, redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos, conforme mostra a próxima figura.



Registrou que as linhas de pesquisa da instituição são as seguintes: processos de digestão anaeróbica para tratamento de resíduos sólidos urbanos, tratamento de resíduos eletroeletrônicos e de resíduos da construção civil e recuperação energética pós-coleta seletiva. O Neper também apoia municípios na elaboração de seus planos de gestão de resíduos sólidos.

3.6.5 Síntese da 6ª audiência

O Diretor da Clean Tech Soluções discorreu sobre o modelo de usina desenvolvido pela empresa para tratar resíduos sólidos urbanos.

Para o Secretário do MMA, a própria Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos é um fator de inovação em gestão e tecnologia; e a reciclagem é o instrumento mais fértil da PNRS para inovação tecnológica em processos e equipamentos.



Já o pesquisador do IPT detalhou as bases para a inovação tecnológica à luz do ciclo de vida do produto e os princípios da ecoeficiência e do ecodesign na gestão ambiental, ademais de informar que as linhas de pesquisa do IPT são voltadas para a reciclagem química de plásticos, a valorização energética de resíduos e a recuperação de cimento a partir de resíduos da construção civil.

As áreas de estudo do Neper/USP são as seguintes: processos de digestão anaeróbica para tratamento de resíduos sólidos urbanos, tratamento de resíduos eletroeletrônicos e de resíduos da construção civil e recuperação energética pós-coleta seletiva. O núcleo também apoia municípios na elaboração de seus planos de gestão de resíduos sólidos.

O Presidente da CMARS aproveitou a oportunidade para comunicar que o Programa *EcoSenado*, produzido pela TV Senado, sobre o aproveitamento de podas de jardins para a produção de adubo orgânico foi premiado em 28 de maio como a melhor reportagem cinematográfica da etapa distrital do 6º Prêmio Sebrae de Jornalismo.

4. ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES

Os depoimentos colhidos nas seis audiências públicas, e sintetizados nos tópicos 3.1.6, 3.2.5, 3.3.5, 3.4.5, 3.5.4 e 3.6.5 do relatório, permitem traçar um quadro preciso e real do estágio em que se encontra a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2010, após vinte anos de debate no Congresso Nacional.

Não resta dúvida de que houve avanços importantes, ainda mais se considerarmos a abrangência e a complexidade de uma lei que traz novo paradigma para a gestão dos resíduos sólidos e envolve a participação e o comprometimento de um expressivo conjunto de atores: o poder público dos entes federados, os setores privados responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos, bem como os consumidores.

Não obstante, apesar de reconhecer os esforços de muitos dos atores da PNRS, em particular do Ministério do Meio Ambiente, consideramos que a implementação da lei ainda está muito aquém do desejado.



Evidencia-se que ainda há uma série de obstáculos de ordem institucional, administrativa, orçamentária e fiscal a serem transpostos para que as medidas previstas na Lei da PNRS permitam alcançar um cenário de redução na geração de resíduos sólidos, de adequação na destinação final, de índices satisfatórios de reciclagem e de aproveitamento econômico dos resíduos.

4.1 Adequabilidade e pertinência da Lei da PNRS

Conforme a opinião praticamente unânime dos expositores, com a qual concordamos, a Lei da PNRS é adequada e bem elaborada; inspirou-se nas legislações europeias de vanguarda e nas boas práticas internacionais; traz institutos jurídicos inovadores, como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto; promove a inclusão dos catadores e estabelece os instrumentos necessários para um novo modelo de gestão integrada de resíduos sólidos.

Por consequência, não é o caso de reabrir o processo legislativo e revisitar temas árdus que foram profundamente debatidos no Parlamento durante a elaboração da lei e que agora estão consolidados. A questão é aperfeiçoar a aplicação da PNRS.

A maioria das instituições convidadas, governamentais e privadas, à exceção da Confederação Nacional dos Municípios, posicionou-se contrária à prorrogação dos prazos previstos na lei.

Também foi mencionado que a IV Conferência Nacional do Meio Ambiente – realizada em 2013 e voltada a tratar do tema dos resíduos sólidos – deliberou por não prorrogar o prazo estipulado no art. 54 da Lei da PNRS para que os municípios erradicassem os lixões, considerando que isso configuraria “uma licença para continuar poluindo”.

Apesar dessas ponderações, temos a convicção de que a Lei da PNRS não foi realista ao determinar que os lixões deveriam ser desativados em até quatro anos. É preciso reconhecer que o prazo – expirado no último dia 2 de agosto – foi insuficiente para que a maior parte dos municípios, em particular os menores e mais carentes, solucionasse esse grave problema ambiental e social.



Dessa feita, propomos, nos termos do projeto de lei do Anexo I do relatório, prorrogar por mais dois anos o prazo estipulado no art. 54 da Lei da PNRS.

Também sugerimos encaminhar à Ministra de Estado do Meio Ambiente o requerimento constante do Anexo II deste relatório, que solicita informar a lista dos municípios que não cumpriram o prazo para a erradicação dos lixões, bem como os motivos por eles alegados.

No sentido de apoiar os municípios na elaboração dos planos, propomos que a Confederação Nacional dos Municípios replique o modelo exitoso de parceria firmado com a Associação Amazonense de Municípios. Essa ação resultou em 59 planos municipais (num universo de 62 municípios) elaborados com aporte de recursos financeiros estaduais.

Seria também desejável que a Confederação Nacional dos Municípios, numa atuação mais proativa, divulgasse, de forma institucional e sistemática, as iniciativas dos setores governamental e privado voltadas sobretudo para a elaboração dos planos. Entre elas, destacam-se as seguintes: os cursos a distância ministrados pelo MMA, os manuais do MMA e da Abrelpe para capacitação de gestores municipais, a colaboração prestada por instituições acadêmicas, a exemplo do apoio dado pelo Neper/USP, e as boas práticas e experiências exitosas municipais.

Apresentamos, ainda, um conjunto de recomendações, boa parte das quais dirigidas ao poder público municipal, uma vez que compete aos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios. Outras se destinam ao Congresso Nacional, ao governo federal, aos entes estaduais e ao setor privado.

4.2 Desafios para a aplicação da Lei da PNRS

Identifica-se, de pronto, convergência de opinião dos palestrantes quanto a três pontos cruciais a serem enfrentados: debilidade institucional dos municípios, insuficiência de recursos financeiros nos três níveis da Federação e concretização dos instrumentos econômicos previstos na Lei da PNRS.

4.2.1 Fortalecimento Institucional dos Municípios



Os dados apresentados nas seções 3.1 e 3.2 referentes aos recursos destinados pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Funasa para a elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos mostram um baixo desempenho dos municípios no uso dos recursos para essa finalidade.

Foram apontados como fatores limitantes para o bom desempenho dos municípios: quadros municipais tecnicamente despreparados, tanto para a elaboração dos planos quanto para a gestão; expectativa de prorrogação de prazos por parte do governo federal; tendência a considerar o plano como mais um documento de gaveta; transição nos mandatos eletivos e interrupção das ações administrativas; restrições fiscais para a celebração de convênios e consórcios intermunicipais, caso do Cauc; dificuldades técnicas e administrativas na condução dos convênios e contratos; e divergências entre municípios do consórcio durante a fase de elaboração dos planos intermunicipais.

Como vimos, todos os palestrantes concordam com a necessidade imediata do fortalecimento institucional dos municípios, pois somente transferências de recursos financeiros não resolverão o problema da gestão local de resíduos sólidos.

Diante disso, recomendamos que os municípios adotem políticas que promovam a capacitação continuada dos seus quadros técnicos e dos gestores públicos, o desenvolvimento de competências gerenciais, a independência e a permanência das ações administrativas voltadas para a gestão integrada de resíduos sólidos.

A propósito, conforme apontado em audiência pública, dois anos depois de aprovada a Lei da PNRS, houve uma mudança de prefeitos em 70% dos municípios. Essa descontinuidade administrativa certamente prejudicou o desempenho esperado desses municípios.

Ademais, os planos municipais de gestão de resíduos sólidos precisam ser entendidos como estratégias de ação e internalizados na agenda política e administrativa local, em vez de serem vistos como simples “documentos de gaveta”. Por oportuno, convém mencionar que cabe ao MMA apoiar os municípios na elaboração dos seus planos de resíduos, com vistas à melhoria de gestão, e não auxiliá-los em investimentos e infraestrutura.



É preciso também dar maior eficiência ao processo de formação dos consórcios intermunicipais, o que permitirá aos consorciados ampliarem escala, compartilharem estruturas e baratarem investimentos e custos. Além disso, ressalte-se que a Lei da PNRS prevê que os municípios que optarem por consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos, inclusive com a elaboração de plano intermunicipal, terão prioridade no acesso a recursos do governo federal relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos.

4.2.2 Recursos Financeiros

Verifica-se, com base nos dados apresentados nas seções 3.1, 3.2 e 3.4 do relatório, que os recursos orçamentários da União destinados ao Ministério do Meio Ambiente, ao Ministério das Cidades e à Funasa para custear a elaboração dos planos municipais de gestão de resíduos sólidos e a aquisição de equipamentos pelas cooperativas e associações de catadores são insuficientes em relação à demanda e quase sempre estão sujeitos a corte.

Para exemplificar, em 2013 o corte nos recursos do MMA para a gestão de resíduos sólidos beirou a 96%, e em 2012 o contingenciamento foi de 67%. A situação para 2014 não é diferente, não havendo dotação orçamentária para custeio dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos municipais.

Diante desse quadro, não podemos deixar de propor que o Poder Executivo Federal aloque na proposta orçamentária para 2015 dotações específicas para ações de gestão de resíduos sólidos, sobretudo para apoiar os pequenos municípios, e que esses recursos não sofram contingenciamento. A mesma recomendação é válida para o conjunto dos entes federados.

Também é desejável que as instituições oficiais de crédito ofereçam linhas de financiamento específicas destinadas a atender as diretrizes da Lei da PNRS.

Cabe ressaltar que muitos municípios não podem acessar recursos federais já empenhados por estarem inadimplentes no Cauc. A pendência nesse cadastro também impede a formalização de consórcios intermunicipais. A Confederação Nacional dos Municípios propõe adotar para a liberação dos recursos da PNRS a mesma sistemática empregada para a transferência de recursos do PAC e da área da saúde.



Percebe-se, portanto, que muitas vezes não são problemas de gestão municipal de resíduos sólidos que impedem o acesso a recursos financeiros, mas sim questões de ordem fiscal.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos municípios para o cumprimento da Lei da PNRS, apresentamos duas proposições legislativas para assegurar a esses entes recursos federais destinados à construção de aterros sanitários (Anexos III e IV).

4.2.3 Instrumentos Econômicos

Avaliamos que a Lei da PNRS foi bastante tímida nesse aspecto, uma vez que os dispositivos estatuídos não produzem efeitos jurídicos reais. Como se observa, o primeiro dispositivo do capítulo sobre instrumentos econômicos prevê apenas que o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento direcionadas para determinadas iniciativas relacionadas a resíduos sólidos.

Diante desse cenário, há consenso entre os palestrantes quanto à urgência em definir, sobretudo por parte do governo federal, os incentivos fiscais, financeiros e creditícios que estarão disponíveis.

Vale lembrar que, durante as negociações finais para a aprovação do texto do projeto na Câmara dos Deputados, o Poder Executivo comprometeu-se a tratar a questão dos instrumentos econômicos de forma independente da Lei da PNRS, mediante lei específica, o que, no entanto, não se efetivou até o momento.

A propósito, o Ministério do Meio Ambiente informou que o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos está discutindo uma proposta de incentivos fiscais, financeiros e creditícios para a PNRS, e a Confederação Nacional da Indústria mencionou que a entidade pretende, como colaboração, encaminhar sugestões ao governo federal.

Os segmentos da indústria e do comércio representados pela CNI e pela CNC reivindicam a desoneração tributária para o setor de reciclados e legislação fiscal específica para o setor, considerando que a alta carga tributária que incide sobre esse segmento é um obstáculo para o crescimento dos índices de reciclagem no País. Aliás, essa é uma demanda que vem de longa data.



O representante da CNI ressaltou que os benefícios econômicos devem ser previstos para a cadeia de reciclados como um todo, e não aplicados de forma individualizada, e que as medidas adotadas não podem criar distorções e prejudicar um determinado setor em detrimento de outro.

Sem pretender ignorar as dificuldades relacionadas ao tema, está mais do que na hora de o Poder Executivo e o Congresso Nacional retomarem esse debate, em busca de uma legislação que, de fato, preveja incentivos econômicos concretos para a PNRS.

A nosso ver, está claro que a PNRS requer, além de financiamento, ajustes na legislação tributária federal e estadual.

Diante disso, e para iniciar a discussão do tema no Congresso Nacional, propomos que a Subcomissão requeira, de pronto, regime de urgência para a tramitação dos projetos de lei do Senado (PLS) a seguir especificados.

- **PLS nº 147, de 2014**, que *altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para conceder benefício fiscal, relativo ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas e à Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, para empresas que tenham adquirido produtos reciclados ou recicláveis destinados à inserção na cadeia produtiva.*
- **PLS nº 187, de 2012**, que *permite a dedução do Imposto de Renda de valores doados a projetos e atividades de reciclagem.*
- **PLS nº 385, de 2012**, que *dá nova redação ao art. 14 da Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, e ao art. 28 da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para conferir crédito presumido de IPI nas operações com produtos que utilizem materiais plásticos reciclados e reduzir a zero as alíquotas do PIS e Cofins sobre a receita de vendas desses materiais.*

Além dos projetos já em trâmite, propomos ao Parlamento, seguindo sugestão apresentada nas audiências, instituir medidas tributárias que permitam a dedução dos custos relacionados à logística reversa.



No âmbito dos tributos estaduais, sugerimos fomentar a discussão quanto a instituir o ICMS¹⁷ ecológico, o que, aliás, já é realidade em diversos estados. Trata-se de determinar a parcela da arrecadação de ICMS que caberá aos municípios com base em conjunto de critérios ambientais. Acreditamos que os recursos destinados por meio do ICMS ecológico podem estimular os municípios na gestão de resíduos sólidos.

Por fim, recomendamos aos municípios instituir fontes de recursos específicas para o custeio dos serviços de gestão de resíduos sólidos, a exemplo da criação de taxa pela cobrança dos serviços municipais prestados, desde que possam ser considerados serviços específicos e divisíveis.

4.3 Programas e campanhas educativas

Constatamos, a partir dos depoimentos, ser necessário sensibilizar e conscientizar a população sobre o tema em pauta, por meio de programas e campanhas de educação e comunicação permanentes promovidos pelas três esferas de governo. O processo de educação é fundamental e de longo prazo.

A Lei da PNRS já estabelece claramente qual é o papel do consumidor no âmbito da responsabilidade compartilhada: acondicionar e disponibilizar os resíduos na hora adequada da coleta, separar adequadamente os resíduos para fins da coleta seletiva e fazer a devolução dos materiais sujeitos à logística reversa. No entanto, é preciso reforçar continuamente a importância desses procedimentos e das práticas de consumo sustentável.

Levando em conta a expertise da TV Senado com o Programa *EcoSenado*, propomos que essa mídia, na medida do possível, veicule as informações colhidas nas audiências públicas, de modo que os cidadãos tomem conhecimento de seus deveres e das obrigações do poder público, em particular do municipal, na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

4.4 Recomendações finais

Por fim, para dar seguimento aos objetivos propostos pela CMARS, recomendamos ao governo federal:

¹⁷ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.



- aprovar o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, pois a situação atual traz insegurança jurídica quanto a sua validade. Embora já em aplicação, o Plano aguarda exame do Conselho Nacional de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, que ainda foi não instalado;
- agilizar a implantação do Sinir. Esse sistema de informações, previsto na Lei da PNRS, permite o compartilhamento dos dados fornecidos pelos estados e municípios;
- rever normas infralegais sobre resíduos sólidos, adequando-as à luz da PNRS;
- avançar na formalização dos acordos setoriais para a implantação de sistemas de logística reversa. Passados quatro anos da edição da Lei da PNRS, apenas um acordo foi assinado;
- garantir a participação das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis nos sistemas de logística reversa e a inserção da categoria nos acordos setoriais;
- analisar a pertinência de um banco de dados dos casos exitosos de gestão de resíduos sólidos existentes no Brasil.

Esse é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres pares desta Subcomissão Temporária de Resíduos Sólidos da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão,

SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN

Relatora



ANEXO I



SF/14684.40303-43

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2014

Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica prorrogado por 2 (dois) anos o prazo de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, ao instituir a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabeleceu, em seu art. 54, prazo de quatro anos para que os municípios dessem destino ambientalmente adequado aos rejeitos gerados em seus territórios – ou seja, erradicassem os lixões.

Ocorre que, expirado o prazo, a maior parte dos municípios, por falta de quadros técnicos e gerenciais qualificados e de insuficiência de recursos financeiros, não conseguiu cumprir a determinação legal.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aponta a existência de 2.906 lixões em 2.810 municípios. Por sua vez, os dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Sólidos Especiais (ABRELPE) indicam que em 2013 apenas 39,9% dos municípios (2.226) encaminhavam seus resíduos sólidos para aterros sanitários.

Diante desse quadro, entendemos que a Lei da PNRS não foi realista ao prever um prazo exíguo para que os municípios, em particular os



menores e mais carentes, assumissem a responsabilidade por essa tarefa complexa e dispendiosa e solucionassem, em tão pouco tempo, o grave problema ambiental e social da disposição final ambientalmente correta dos rejeitos.

Assim, propomos prorrogar por mais dois anos o prazo estipulado no art. 54 da Lei da nº 12.305, de 2010, e contamos com o apoio dos nobres colegas para aprovar a matéria.

Sala da Comissão,

SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN

Relatora





SF/14684.40303-43

ANEXO II

REQUERIMENTO Nº , DE 2014

Nos termos do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, combinado com o art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal, e considerando o prazo determinado no art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), para que os municípios encaminhassem os rejeitos para aterros sanitários, requeiro que seja informada pela Ministra de Estado do Meio Ambiente a lista dos municípios que não cumpriram o referido prazo, bem como os motivos por eles alegados.

Sala da Comissão,

SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN

Relatora





SF/14684.40303-43

ANEXO III

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2014 – COMPLEMENTAR

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para facilitar a celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos voltados para a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 25.**
.....

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde, assistência social e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos de que trata a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.” (NR)

Art. 2º O art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º**
.....
Parágrafo único.....
.....

IV – à celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos com Municípios, incluindo as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, voltados para a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos de que trata a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010..” (NR)

Art. 3º O art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 26.** Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais ou em faixa de fronteira ou, ainda, voltados para a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos de que trata a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, em decorrência de inadimplementos objetos de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.” (NR)

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 54 da Lei nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê que a *disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos* deveria ter sido implantada até o dia 2 de agosto último. No entanto, é sabido que isso não aconteceu na vasta maioria dos municípios brasileiros. E não poderia ter sido de outra forma, uma vez que esses entes federados enfrentam crescentes dificuldades para honrar inclusive as suas obrigações correntes, não havendo disponibilidades financeiras para fazer frente a novos e custosos compromissos, como no caso da construção de aterros sanitários para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

A exigência de novos aterros sanitários reflete um amplo consenso no seio da sociedade brasileira acerca da importância da preservação do meio ambiente. Os governos municipais não são uma exceção, próximos que estão dos seus constituintes. Isso, porém, não os livra das limitações próprias à gestão orçamentária responsável no contexto de recursos públicos escassos.

Como regra geral, temos que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), em seu art. 25, ao tratar da entrega de recursos federais a estados e municípios a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira não decorrente de determinação constitucional ou legal, ou não destinada ao Sistema Único de Saúde, proíbe a realização de transferências federais no caso de descumprimento dos pisos e tetos fixados



para várias obrigações dos entes públicos. No entanto, o mesmo dispositivo excepcionaliza a regra quando essas transferências são destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Entendemos que a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos merece tratamento semelhante. Isso requer que sejam alterados, além da LRF, os arts. 6º e 26 da Lei nº 10.522, de 2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN). O primeiro requer que os órgãos e entidades da administração pública federal consultem o Cadin previamente *à realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos, à concessão de incentivos fiscais e financeiros e à celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos*. O segundo resguarda as transferências destinadas às ações sociais e em áreas de fronteira do risco de suspensão em decorrência de registros de inadimplemento no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O projeto pretende incorporar a esses dispositivos as atividades voltadas para a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos de que trata a Lei nº 12.305, de 2010.

As alterações propostas proporcionarão o embasamento legal necessário para que o Governo Federal ofereça o auxílio de que as prefeituras tanto necessitam para poder fazer frente às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em face do exposto, conto com o apoio de meus ilustres Pares para a presente proposição.

Sala da Comissão,

SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN

Relatora





SF/14684.40303-43

ANEXO IV



SF/14684.40303-43

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2014

Altera o art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para facilitar a contratação de operações de crédito destinadas ao financiamento da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.



O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º O art. 7º da Resolução nº 43, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 7º**

§ 3º

V – destinadas ao financiamento da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos de que trata a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 54 da Lei nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê que a *disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos* deveria ter sido implantada até o dia 2 de agosto último. No entanto, é sabido que isso não aconteceu na vasta maioria dos municípios brasileiros. E não poderia ter sido diferente, uma vez que esses entes federados enfrentam crescentes dificuldades para honrar as suas obrigações correntes, não havendo disponibilidades financeiras para fazer frente a novos e custosos compromissos, como no caso da construção de aterros sanitários para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

A exigência de novos aterros sanitários reflete um amplo consenso no seio da sociedade brasileira acerca da importância da preservação do meio ambiente. Os governos municipais não são uma exceção, próximos que estão dos seus constituintes. Isso, porém, não os livra das limitações próprias a uma gestão orçamentária responsável em um contexto de recursos públicos escassos.

A esse respeito, impõe-se notar que a obrigação em tela concorre para o bem estar tanto da geração atual como das futuras gerações. Portanto, é plenamente justificável, à luz da boa teoria econômica, que receitas vindouras sejam antecipadas na forma de empréstimos. Trata-se de somar esforços para o equacionamento dessa urgente demanda.

No entanto, para que isso ocorra, é preciso que a capacidade de endividamento dos governos municipais seja ampliada. Com esse intuito, propomos que o financiamento da disposição final ambientalmente adequada de rejeitos seja incluído no rol de operações de crédito excluídas do cálculo dos limites definidos no art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, quais sejam: (i) o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não pode ser superior a 16% da receita corrente líquida (RCL); (ii) o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não pode exceder a 11,5% da RCL; e (iii) o montante da dívida consolidada não pode exceder os tetos fixados na Resolução nº 40, de 2001.

A não inclusão no cálculo dos limites de endividamento valeu para os projetos de investimento voltados para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Governo Federal, para o Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (Reluz) e para a compensação de perdas nominais observadas nas cotas-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal em 2009, na comparação com 2008. Mais recentemente, a exclusão em comento foi estendida aos financiamentos de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 autorizados pelo Conselho Monetário Nacional. A construção de aterros sanitários merece, tanto técnica como socialmente, ser incluída nesse restrito rol de exceções e, para isso, conto com o apoio dos meus Pares.



Sala da Comissão,

SENADORA VANESSA GRAZZIOTIN

Relatora



SF/14684.40303-43